

Article

« Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative »

Julien Talpin

Politique et Sociétés, vol. 27, n° 3, 2008, p. 133-164.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/029850ar>

DOI: 10.7202/029850ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

POUR UNE APPROCHE PROCESSUELLE DE L'ENGAGEMENT PARTICIPATIF

LES MÉCANISMES DE CONSTRUCTION DE LA COMPÉTENCE CIVIQUE AU SEIN D'INSTITUTIONS DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Julien Talpin
Institut universitaire européen (Florence)
julien.talpin@iue.it

Alors qu'on ne cesse de déplorer le désengagement civique des individus, que sembleraient indiquer la chute répétée des taux de participation électorale, la diminution du nombre de militants associatifs et politiques ou le peu de confiance accordée aux hommes et aux systèmes politiques¹, ces symptômes d'un malaise démocratique sont rarement interrogés à la lumière de leurs conditions sociales, politiques et institutionnelles de production. Souvent, le citoyen est rendu responsable de ces maux affectant le gouvernement représentatif, du fait d'un individualisme naturalisé caractéristique des sociétés postmodernes, voire postdémocratiques². Or il nous semble que ces comportements politiques ne peuvent être compris et analysés qu'en les réinsérant dans les situations interactionnelles qui les rendent possibles. Si certains travaux récents s'interrogent sur les conditions sociales et spatiales des phénomènes de démobilitation politique³, d'autres approches tentent d'analyser le comportement politique de citoyens ordinaires dans des contextes politiques innovants, offrant des canaux alternatifs

-
1. Voir notamment : Pippa Norris (dir.), 1999, *Critical Citizens : Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press ; Donatella Della Porta, 2002, « Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption », dans *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, sous la dir. de Susan Pharr et Robert Putnam, Princeton, Princeton University Press, p. 202-229 ; Richard Balme, Jean-Louis Marie et Olivier Rozenberg, 2003, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 3, p. 433-461.
 2. Colin Crouch, 2004, *Post-democracy*, Malden, Polity.
 3. Voir notamment le très beau travail de Cécile Braconnier et Jean-Yves Dormagen, 2007, *La démocratie de l'abstention, aux origines de la démobilitation électorale en milieu populaire*, Paris, Folio.

de participation se voulant plus inclusifs que les arènes publiques traditionnelles⁴. L'étude des espaces d'engagement que constituent les institutions de démocratie participative pourrait ainsi permettre d'interroger les conditions institutionnelles de production des comportements et des choix politiques des individus. Le désengagement des citoyens et le désintérêt pour la politique conventionnelle seraient-ils le fruit des évolutions récentes du gouvernement représentatif, les citoyens se sentant mal représentés par des hommes politiques devenus majoritairement blancs, âgés et issus des fractions dominantes de la société⁵? Alors que les individus semblent de moins en moins concernés par les grands enjeux globaux ou nationaux, l'engagement à l'échelon local est-il à même d'offrir un nouvel espace de politisation? Selon leurs instigateurs, ainsi que certains intellectuels engagés, les institutions de démocratie participative seraient en mesure de ré-enchanter le politique, de ré-intéresser, voire de re-politiser de larges fractions de la population, en partant de problèmes locaux très concrets pour en faire des problèmes publics traitables collectivement⁶. En un mot, la démocratie participative aurait le potentiel de créer une citoyenneté active, plus engagée et soucieuse de l'intérêt général. Les institutions de démocratie participative pourraient ainsi apparaître comme des espaces de socialisation politique, permettant à des individus jusqu'alors peu politisés de se familiariser à la chose publique et de pouvoir ainsi participer de façon plus compétente dans l'espace public.

L'étude des pratiques d'engagement au sein d'institutions de démocratie participative permettrait ainsi d'interroger les conditions sociales et politiques d'accès à la compétence politique, l'incompétence aujourd'hui démontrée de larges franges de la population étant peut-être davantage le fruit des instruments de mesure et des contextes d'interaction dans lesquels celle-ci est suscitée que d'une incapacité consubstantielle des couches populaires à produire des jugements politiques. La faible connaissance du monde politique, la difficulté à situer des candidats ou des propositions sur l'axe droite-gauche, l'instabilité et l'incohérence des préférences ont été très largement repérées

4. Archon Fung et Erik Olin Wright (dir.), 2004, *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.

5. Sur le recrutement de plus en plus élitiste de la classe politique française, voir entre autres Mickael Koebel, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.

6. Voir par exemple Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil. Ce discours se retrouve également très largement dans les entretiens réalisés avec les promoteurs politiques des institutions de démocratie participative étudiées.

Résumé. Alors que les phénomènes de désaffection, de perte de confiance ou d'apathie interrogent les démocraties contemporaines, l'implication de citoyens ordinaires au sein d'institutions de démocratie participative semblerait en mesure d'accroître leur compétence civique. Ils y acquièrent une formation à l'action collective, des connaissances techniques et politiques, autant de compétences susceptibles de faire bifurquer significativement leur trajectoire politique. Si ces processus de politisation, fruits de l'engagement participatif, sont en partie issus des dispositions initiales des acteurs et de certaines données générationnelles, ils pourraient néanmoins avoir un impact significatif sur le fonctionnement du gouvernement représentatif, par l'émergence de nouvelles élites politiques et associatives locales.

Abstract. While the growing defiance and apathy of the public question contemporary democracies, ordinary citizens' involvement in participatory democracy institutions seems to have a positive impact on their civic competence. They gain a training in collective action, increase their technical and political knowledge, *i.e.*, acquire new competences, significantly shaping their political trajectory. Even if these politicization processes – stemming from participatory engagement – are also due to actors' initial dispositions and to some generational factors, they could nevertheless have a decisive impact on the way representative government works, by fostering the emergence of new political and associative elites at the local level.

et constituent un acquis pour la discipline⁷. Si les individus les plus démunis sont souvent incapables de répondre (correctement) à des sondages, des raisonnements politiques peuvent émerger dans d'autres contextes, liés à des discussions politiques en petits groupes⁸. Alors que certains individus apparaissent incapables de parler de politique en public, dans des contextes plus intimes ou plus privés ils peuvent se permettre de formuler des raisonnements directement politiques⁹. C'est ainsi la question du rôle du contexte (social, institutionnel et politique) dans le façonnement du comportement politique des individus qui se trouve posée.

-
7. Philip Converse, 1964, «The Nature of Belief Systems in Mass Publics», dans *Ideology and Discontent*, sous la dir. de David Apter, New York, Free Press ; Philip Converse, 1970, «Attitudes and Non-attitudes : Continuation of a Dialogue», dans *The Quantitative Analysis of Social Problems*, sous la dir. d'Erik Tufté, Reading, Mass., Addison-Wesley ; Daniel Gaxie, 1978, *Le cens caché*, Paris, Seuil ; Pierre Bourdieu, 1979, *La distinction, critique sociale du jugement*, Paris, Minuit.
 8. William Gamson, 1992, *Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press ; Sophie Duchesne et Florence Haegel, 2007, «Avoiding or Accepting Conflict in Public Talk», *British Journal of Political Science*, vol. 37, n° 1, p. 1-22.
 9. Nina Eliasoph, 1998, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in their Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press.

Celle-ci croise une interrogation qui a traversé la philosophie politique depuis ses origines grecques jusqu'aux tenants du républicanisme classique et de l'humanisme civique, avant d'être remise au goût du jour par des théoriciens participationnistes¹⁰, puis renouvelée par les théories de la démocratie délibérative, concernant les apprentissages permis par la participation. Cette question est aujourd'hui abordée sous un angle nouveau, mettant l'accent non plus sur le seul « bon sens » des individus mais, dans une perspective plus pragmatiste, sur la pluralité des savoirs et des compétences dont les citoyens sont porteurs compte tenu de la diversité des interactions dans lesquelles ils sont engagés¹¹. Les citoyens ne seraient donc pas des « idiots politiques », pour paraphraser Harold Garfinkel. Outre les compétences dont ils sont porteurs et qu'ils peuvent mobiliser au sein d'institutions particulièrement inclusives, laissant une large place à l'expression de témoignages, d'anecdotes, de récits d'expériences personnelles reflétant un savoir d'usage, les citoyens pourraient acquérir de nouveaux savoir-faire et connaissances par leur participation au sein de dispositifs participatifs ou de « forums hybrides », particulièrement propices aux transferts de savoirs et aux apprentissages collectifs¹².

Il s'agira, dans cet article, d'analyser à la fois les changements personnels, fruits de la participation au sein de ces institutions, et leurs conséquences sur la vie politique en général et la participation en particulier. Alors que les citoyens qualifient souvent ces expériences « d'enrichissantes » et que les initiateurs des institutions de démocratie participative les considèrent parfois comme des « écoles de citoyenneté », peut-on dépasser le discours des acteurs pour évaluer plus systématiquement les effets éducatifs de l'engagement participatif ? Ce questionnement permettra en outre d'interroger plus globalement le lien entre agencement institutionnel et nature de la citoyenneté. Si l'évolution des modes et des dispositifs de participation (par la création d'institutions plus inclusives que celles qui caractérisent le gouvernement représentatif) peut façonner les pratiques civiques des individus, la démocratie participative serait dès lors en mesure de renouveler, partiellement, la démocratie représentative, en transformant les citoyens qui en sont à la source.

10. Voir Carole Pateman, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press ; Benjamin Barber, 1984, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer ; et Jane Mansbridge, 1999, « On the Idea That Participation Makes Better Citizens », dans *Citizen Competence and Democratic Institutions*, sous la dir. de Stephen Elkin et Karol Soltan, Philadelphie, The Pennsylvania University Press, p. 291-325.

11. Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Christian de Visscher (dir.), 2006, *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan.

12. Callon et al., *Agir dans un monde incertain*, op. cit.

Il nous semble que seule une approche processuelle et interactionniste, centrée sur la circulation, la transformation et l'hybridation des savoirs citoyens est à même de répondre à la question de l'impact individuel de l'engagement participatif. Il s'agit ainsi de replacer la question de la compétence civique dans sa temporalité et son contexte de production. Les citoyens, bien que qualifiés de « profanes », ne sont pas des pages blanches et ils participent avec leurs ressources, leurs savoirs et leurs compétences propres, issus de leurs expériences antérieures, qu'ils sont capables de mobiliser dans l'espace public¹³. Adopter une approche processuelle, c'est ainsi replacer les choix individuels dans leurs conditions de production, afin d'éviter à la fois les écueils d'une perspective subjectiviste faisant de l'individu un acteur libre de tout déterminisme encadrant ses choix, et une position à l'inverse strictement mécaniste, où l'acteur n'est plus que le vecteur de forces structurelles qui le dépassent et sur lesquelles son entendement n'aurait pas prise. Cette approche a déjà reçu un large écho dans le champ de la sociologie des mouvements sociaux, par l'étude des carrières militantes ou des conséquences biographiques de l'activisme¹⁴. Le concept de carrière permet notamment d'adopter une analyse dynamique des processus de construction identitaire. La mobilisation et l'acquisition de nouvelles compétences ne peuvent être comprises que quand celles-ci sont replacées dans la trajectoire plus globale des acteurs, en les comparant à leurs expériences passées, ce qui permet de comprendre comment celles-ci sont assimilées, rejetées ou incorporées. Pour ce qui nous intéresse, il s'agit d'évaluer les bifurcations trajectorielles vécues par certains participants de budgets participatifs¹⁵. Cette approche se distingue également d'une approche positiviste très en vogue dans la science politique anglo-saxonne s'intéressant aux effets de la délibération, reposant sur le recours à des questionnaires avant et après les expériences délibératives¹⁶. Si une telle méthode permet de rendre compte

13. Pour une critique du concept de « citoyen profane », voir Loïc Blondiaux, 2008 [à paraître], « Introduction générale. Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », dans *Au-tour du « profane ». Usages sociaux et discours savants*, sous la dir. de Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques ».

14. Voir notamment Doug McAdam, 1989, « The Biographical Consequences of Activism », *American Sociological Review*, vol. 54, p. 744-760.

15. Sur l'usage du concept de « carrière » dans la sociologie des mouvements sociaux, voir Olivier Fillieule, 2001, « Pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, vol. 51, n^{os} 1-2, p. 199-217.

16. Pour les meilleurs exemples d'utilisation de questionnaires avant/après, voir James Fishkin, Robert Luskin et Richard Jowell, 2002, « Considered Opinions : Deliberative Polling in Britain », *British Journal of Political Science*, vol. 32 ; Robert Goodin et Simon Niemeyer, 2003, « When Does Deliberation Begin ? Internal Reflection Versus Public Discussion in Deliberative Democracy », *Political*

des effets propres à la délibération, elle présente l'inconvénient de se concentrer sur les préférences plus que sur les pratiques des acteurs et ne permet pas de cerner les effets à long terme de la participation. Or il semble plus intéressant d'un point de vue sociologique d'évaluer les effets pratiques de l'engagement civique (modification du discours, acquisition de nouveaux savoir-faire et compétences, bifurcation de la trajectoire), que la modification de préférences qui sont très largement le produit des questionnaires en tant que tels¹⁷.

Cet article s'appuie par conséquent sur une enquête ethnographique menée pendant près de deux ans, de décembre 2004 à septembre 2006, sur des dispositifs de budget participatif municipaux, à Morsang-sur-Orge en banlieue parisienne, dans le 11^e arrondissement de Rome et dans la ville de Séville en Espagne¹⁸. Deux critères ont guidé ce choix. Tout d'abord, il s'agissait d'étudier des expériences permettant une participation répétée dans le temps, dans la mesure où l'on cherchait à évaluer les conséquences à long terme de l'engagement participatif. Les jurys citoyens, les conférences de consensus ou les sondages délibératifs, qui rassemblent des citoyens sur l'espace de un ou plusieurs week-ends, n'auraient donc pas été pertinents ici. Seuls des conseils de quartier ou des budgets participatifs permettent une participation institutionnalisée et répétée, se traduisant par l'organisation de réunions

Studies, vol. 51, p. 627-649; Mickael Delli Carpini, Franck Lomax Cook et Laurence Jacobs, 2004, «Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature», *Annual Review of Political Science*, vol. 7, p. 315-344; et David Ryfe, 2005, «Does Deliberative Democracy Work?», *Annual Review of Political Science*, vol. 8, p. 49-71.

17. Sur la critique de la méthode des sondages d'opinion, qui s'apparente très largement à celle des questionnaires portant sur les préférences des acteurs, voir Pierre Bourdieu, 1984, «L'opinion publique n'existe pas», dans *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, p. 222-235; Patrick Champagne, 1990, *Faire l'opinion*, Paris, Minuit; et Patrick Lehingue, 2007, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Paris, Éditions du Croquant.
18. Les méthodes de recherche utilisées ont été principalement qualitatives, reposant à la fois sur l'observation directe des assemblées du budget participatif (l'institution centrale du processus) – 124 réunions publiques ont été observées au total pour les trois cas – et 41 entretiens semi-directifs (avec les instigateurs des BP et différents types de participants, plus ou moins engagés). Afin de comprendre l'impact que la participation répétée à des BP pouvait avoir sur les acteurs, il s'agissait d'observer et de suivre les acteurs en situation – dans le but d'évaluer si leur façon d'interagir en public évoluait avec le temps –, ce que nous avons pu effectuer à partir de l'observation répétée des réunions publiques des BP. Il s'agissait, ensuite, de replacer ces interactions dans la biographie individuelle des acteurs, afin d'évaluer la nouveauté des compétences observées et le sens qu'elles revêtaient pour les acteurs, d'où la réalisation d'entretiens de type «récits de vie», avec une dizaine de participants dans chaque cas, qui ont permis d'approfondir la connaissance et la compréhension des acteurs participant au BP.

mensuelles. Nous avons opté pour les budgets participatifs, car le pouvoir de décision dont ils sont dotés – c'est le second critère de sélection – semble en mesure d'attirer plus massivement les classes populaires, si bien qu'ils sont composés d'un public relativement hétérogène, ce qui permet d'évaluer le poids des données sociodémographiques dans le processus de construction de la compétence civique¹⁹. Nous analyserons dans un premier temps l'espace de participation créé par ces expériences de budget participatif, avant de nous pencher sur les effets de l'engagement au sein de ceux-ci. Nous décrirons ensuite le processus par lequel les individus engagés au sein de ces institutions deviennent (ou non) plus compétents. Nous montrerons ainsi comment les individus acquièrent un certain nombre de connaissances, de savoir-faire et de compétences pratiques par leur participation, qui constituent autant de ressources à même de faire bifurquer leur trajectoire personnelle et politique de façon significative. Nous nous interrogerons enfin sur les conditions sociales de la construction de la compétence civique au sein d'institutions participatives, qui semblent indiquer que les dispositions préalables demeurent cruciales dans l'explication des changements individuels observés. Cet impact individuel de l'engagement participatif semble en outre avoir des conséquences plus larges sur le gouvernement représentatif, la nature du système politique étant indissociablement liée au caractère des citoyens qui le composent.

Les budgets participatifs : des institutions « empowered »

La démocratie participative s'est développée de façon considérable depuis une quinzaine d'années en France, en Europe, dans les démocraties occidentales et les pays du Sud, à tel point qu'elle est aujourd'hui considérée comme un nouveau mode de régulation politique ou, au minimum, comme incarnant le « nouvel esprit de l'action publique » contemporaine²⁰. Si elle semble être sur les lèvres de tous les responsables politiques, il serait erroné de la réduire à un simple discours. La démocratie participative s'est en effet incarnée et matérialisée par la création de dispositifs institutionnels innovants, visant à inclure les

19. Soulignons également que les contextes politique et administratif dans lesquels sont inscrites les trois expériences de budget participatif étudiées sont relativement similaires. Dans chaque cas, la municipalité est orientée à gauche, regroupant des coalitions allant du centre-gauche aux communistes, ces derniers occupant souvent des postes clés en rapport avec la démocratie participative et apparaissant comme les instigateurs principaux de ces expériences. Les communes françaises, italiennes et espagnoles disposent en outre de compétences relativement similaires.

20. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 57, n° 15.

citoyens dans la production des politiques²¹. Nous avons ainsi vu se développer, souvent dans les marges et les interstices du droit, un grand nombre d'expériences dont il est aujourd'hui possible d'évaluer les effets civiques et politiques.

En dépit, ou peut-être faudrait-il dire du fait, de son succès, le concept de démocratie participative apparaît flou et semble recouvrir des réalités institutionnelles extrêmement hétérogènes. Entre les conférences de citoyens et les conseils de quartier qui n'ont qu'un pouvoir consultatif²², les *citizens assembly* pouvant soumettre après délibération une proposition de réforme électorale à référendum dans un État canadien²³ et le budget participatif de Porto Alegre, où la totalité du budget d'investissement de la municipalité a longtemps été décidé collectivement par les citoyens²⁴, nous avons manifestement affaire à des institutions au degré d'*empowerment* très différent. Où se situent les expériences de budget participatif européennes de ce point de vue ? Il existe aujourd'hui une cinquantaine d'expériences de budget participatif

-
21. Les dispositifs participatifs constituent des « institutions » au sens durkheimien du terme, repris par Mary Douglas : ce sont des groupements sociaux légitimés, dotés d'une certaine pérennité dans le temps. Une institution définit par conséquent une règle du jeu perçue comme légitime et acceptée par les acteurs. Les dispositifs participatifs peuvent cependant être plus ou moins institutionnalisés, selon la stabilité des règles, leur légitimité et leur durée d'existence. (Mary Douglas, 2004 [1986], *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte.)
 22. Sur les conseils de quartier, voir Loïc Blondiaux et Sandrine Lévêque, 1999, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^{ème} arrondissement de Paris », dans *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, sous la dir. de Catherine Neveu, Paris, L'Harmattan, p. 17-83 ; et Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, 1999, « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », dans *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, sous la dir. de Catherine Neveu, Paris, L'Harmattan. Sur les conférences de consensus, voir Daniel Boy, Dominique Donnet Kamel et Philippe Roqueplo, 2000, « Un exemple de démocratie participative. La 'conférence de citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, vol. 50, n^{os} 4-5, p. 779-810. Sur les jurys citoyens, voir Eleanor Koehl et Yves Sintomer, 2002, *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport final pour la Direction interministérielle de la Ville. Plus largement, sur la question du tirage au sort en politique, voir Yves Sintomer, 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie*, Paris, La Découverte.
 23. Amy Lang, 2007, « But Is It for Real ? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment », *Politics and Society*, vol. 35, n^o 1, p. 35-69.
 24. Sur le BP de Porto Alegre, voir Yves Sintomer et Marion Gret, 2002, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte ; et Gianpaolo Baiocchi, 2005, *Militants and Citizens : the Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Princeton, Princeton University Press.

en Europe et plus de 250 dans le monde²⁵. Inventé au Brésil, dans la ville de Porto Alegre à la fin des années 1980, le budget participatif (BP) a connu depuis un succès retentissant, compte tenu de son impact sur le développement économique et social de la ville²⁶. Le budget participatif de Porto Alegre a ainsi été classé comme bonne pratique de gouvernance par la Banque mondiale, qui promeut aujourd'hui l'exportation du modèle²⁷. Un BP sera défini comme l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique. L'instauration d'un BP se traduit en général par la création d'assemblées à l'échelle du quartier, de l'arrondissement ou de la ville dans son ensemble, ouvertes à tous les habitants, au sein desquelles des citoyens participent à l'élaboration de projets qui seront ensuite intégrés au budget municipal ou régional²⁸. Ainsi, une partie (de 2 à 20 % dans les cas européens) du budget d'investissement annuel de la collectivité est décidée plus ou moins directement par les citoyens. De ce point de vue, le BP apparaît comme une institution de démocratie participative offrant un pouvoir important aux citoyens – il s'agit en général de codécision entre élus et citoyens²⁹ – et visant à inclure la fraction la plus large possible de la population. En dépit de la complexité des processus décisionnels que

25. Voir Carsten Herzberg, Anja Röcke et Yves Sintomer, 2005, *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe, Volume II*, Berlin, Centre Marc Bloch / Hans-Böckler-Stiftung / Humboldt-Universität ; et Yves Cabannes (dir.), 2003, *Budget participatif et finances locales*. Document de base, PGU (Programme de gestion urbaine) (UN-Habitat), Séminaire de lancement du réseau URBAL, n° 9.

26. Sintomer et Gret, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, op. cit. ; et Baiocchi, *Militants and Citizens*, op. cit.

27. Voir David Narayan, 1999, *Bonds and Bridges : Social Capital and Poverty*, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division, Washington DC ; Paolo Viera da Cunha, 1997, *The Limits and Merits of Participation*, World Bank, Office of the Senior Vice President and Chief Economist, Development Economics, Washington, DC ; et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2001, *Citizens as Partners : Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris, OCDE.

28. La majorité des expériences de budget participatif se déroule à l'échelle municipale (ou infra-municipale), à l'exception des budgets participatifs régionaux de Poitou-Charentes (ne concernant cependant que la gestion des lycées) et de la région de Lazio en Italie.

29. Le processus décisionnel au sein des BP est en général assez complexe. (Julien Talpin, 2007, « Who Governs in Participatory Budgeting Institutions ? The Impact of Citizen Participation in Municipal Decision-Making Processes in a Comparative Perspective », dans *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, sous la dir. de Pascal Dewitt, Jean-Benoît Pilet, Herwig Reynaert et Kristof Steyvers, Bruges, Vanden Broele, p. 103-125.)

nous avons pu observer, il apparaît néanmoins que les cas des BP de Morsang-sur-Orge, du 11^e arrondissement de Rome et de Séville sont particulièrement *empowered*.

À Morsang-sur-Orge, ville de 20 000 habitants de la banlieue parisienne, la rhétorique de la proximité et de la politisation de la population prime. Municipalité dirigée par trois maires communistes successifs depuis la Libération, la ville faillit passer à droite aux élections municipales de 1995, ce qui conduisit les élus à interroger des pratiques politiques peut-être datées et à mettre en cause leur rapport plus global à la population. On opéra ainsi un large renouvellement générationnel au sein de l'exécutif municipal, sensé incarner le renouveau, et on s'engouffra dans la brèche participative alors naissante. D'emblée, le développement de la démocratie participative à Morsang-sur-Orge fut cadré comme un moyen de répondre à la crise de la représentation et d'encourager une proximité accrue entre élus et citoyens. Les premiers dispositifs participatifs furent rapidement mis en place, avec la création de huit comités de quartier, ouverts à tous les habitants, chacun disposant d'une enveloppe de 60 000 euros à investir librement au terme d'un cycle de réunions publiques permettant de définir des projets d'investissements locaux. C'est ainsi près de 20 % du budget municipal d'investissement qui était désormais décidé directement par les citoyens. Les élus se rendirent compte rapidement néanmoins qu'il convenait d'aller plus loin que les simples enveloppes de quartier, afin d'institutionnaliser la démocratie participative au niveau local. Après sa réélection, en 2001, la majorité municipale décida par conséquent de mettre en discussion la totalité du budget municipal d'investissement par l'organisation d'ateliers thématiques sur chaque grande compétence municipale (urbanisme et voirie, espaces verts, sport, culture, etc.). L'ensemble du budget municipal était ainsi débattu directement avec les citoyens. Il semble par conséquent que l'*empowerment* des institutions participatives morsaintoises soit incontestable du fait du caractère budgétaire des décisions prises. Cependant, l'*empowerment* d'une institution dépend non seulement du pouvoir décisionnel qui lui est attribué, mais également de son degré d'autonomie. Or les institutions participatives morsaintoises ne sont pas vraiment autonomes via-à-vis du système représentatif local. Les élus participent en effet à toutes les réunions du BP³⁰ et, compte tenu des ressources discursives et symboliques dont ils disposent, dominent souvent très largement les débats, en dépit des bonnes intentions qui les animent. Dans la mesure où les décisions sont prises par consensus (jamais par vote), après une

30. Il s'agit là d'une spécificité française dans l'univers des budgets participatifs européens, qui a certainement à voir avec la culture politique républicaine qui fait de l'élu l'incarnation unique de l'intérêt général. Sur « la culture de la généralité », voir Pierre Rosanvallon, 2004, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

discussion collective, la capacité à cadrer les problèmes, à présenter une solution comme la seule envisageable ou à écarter une proposition comme irréaliste s'avère souvent décisive dans la prise de décision finale³¹. Ainsi, paradoxalement, le BP morsainois apparaît à la fois comme extrêmement *empowered* formellement, mais, compte tenu de la domination symbolique dont sont victimes les citoyens participants, il n'est pas sûr que leur engagement se traduise nécessairement par un *empowerment* personnel.

Le problème se pose de façon différente dans le 11^e arrondissement de Rome, où le budget participatif, créé en 2003 à la suite de l'accession au pouvoir d'une vaste coalition de gauche menée par un maire issu du Parti de la Refondation communiste, vise à « démocratiser la démocratie » ou, comme le définit le maire de l'arrondissement, à « incarner territorialement l'idée très concrète qu'un autre monde est possible³² ». Le BP romain suit un cycle annuel, par l'organisation de réunions publiques dans l'ensemble des quartiers de l'arrondissement. La phase la plus importante est celle des réunions des groupes de travail, où sont élaborés des projets pour le quartier. Les participants peuvent faire des propositions concernant les principales compétences municipales (les assemblées de quartier sont en général divisées en cinq sous-groupes de travail : voirie, urbanisme, espaces verts, politique culturelle et éducative, sport). Les services techniques municipaux évaluent ensuite la viabilité technique et financière des projets proposés. Il s'agit de parvenir à dresser une liste de propositions réalisables pour chaque domaine de compétence. Une assemblée finale est organisée, au cours de laquelle les citoyens sont invités à voter pour un projet par domaine de compétence. La municipalité s'engage à réaliser le projet ayant obtenu le plus de voix par champ thématique pour chaque quartier.

En dépit de ce droit de regard final – qui n'est que formel, le conseil municipal validant en général automatiquement les décisions des citoyens –, le BP romain semble particulièrement *empowered*. Les élus ne participent pas aux réunions publiques, si bien que celles-ci jouissent d'une forte autonomie. La seule limite à l'*empowerment*, dans ce cas, vient de la longueur des processus décisionnels (les décisions prises en conseil d'arrondissement doivent ensuite être validées par le Conseil municipal de Rome), la réalisation des décisions du BP

31. Pour une description détaillée des mécanismes de domination symbolique dans les assemblées du BP morsainoise, voir Talpin « Who Governs in Participatory Budgeting Institutions?... », p. 108-109.

32. [Traduction de l'auteur] Massimiliano Smeriglio, 2005, « Il senso di un viaggio » [le sens d'un voyage], dans *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI* [Pilule rouge ou pilule bleue? Pratiques de démocratie participative dans le 11^e arrondissement de Rome], sous la dir. de Massimiliano Smeriglio, Gianluca Peciola et Luciano Ummarino, Rome, Intra Moenia Edition, p. 25.

prenant en général plusieurs années, ce qui décourage très souvent les citoyens. Au final néanmoins, c'est près de 15 % du budget d'investissement du 11^e arrondissement de Rome qui est décidé directement par les citoyens.

Nous pouvons enfin évoquer le budget participatif de Séville qui, dans cette ville de près de 700 000 habitants, constitue la plus grande expérience européenne à ce jour. Initié par la coalition Parti socialiste (PSOE)–*Izquierda Unida* (Gauche unie, proche du Parti communiste espagnol), à la suite de leur victoire aux élections municipales de 2003, le budget participatif sévillan se veut l'incarnation de la volonté de la municipalité d'approfondir la démocratie et de promouvoir la justice sociale. Comme le souligne la conseillère municipale en charge du BP, «C'est un moyen de rendre le pouvoir aux citoyens, de leur dire: "emparez-vous de l'État!" Pour moi la démocratie participative, c'est un mélange entre démocratie directe et représentative³³.» Cette volonté politique radicale se matérialise dans un dispositif institutionnel complexe, à l'échelle du quartier, de l'arrondissement et de la ville dans son ensemble. L'assemblée de quartier est l'institution essentielle du dispositif. Elle est ouverte à tous les résidents de plus de 16 ans. Les projets sont élaborés individuellement et votés en assemblée plénière. Des délégués du BP sont également élus, afin de représenter le quartier à l'échelon de l'arrondissement et de la ville. La fonction principale des délégués, outre la mobilisation de la population, est d'appliquer les «critères de justice sociale». À Séville en effet, la hiérarchisation des projets du BP n'est pas uniquement issue du nombre de votes reçus en assemblée, mais également de l'application de ces critères sensés incarner une forme de discrimination positive territoriale. Il existe deux types de critères de justice sociale: des critères objectifs définis statistiquement (effectifs et situation socioéconomique de la population affectée par la proposition) et des critères subjectifs, discutés en assemblée, relatifs à l'importance de la proposition (répondant à un besoin primaire ou à une simple amélioration secondaire), à sa volonté d'améliorer la situation des franges les plus exclues de la population, à sa capacité à promouvoir l'intégration sociale, la tolérance, le multiculturalisme ou la participation citoyenne. Leur but est de donner plus à ceux qui ont le moins, à savoir certains quartiers de la ville traditionnellement délaissés par l'action publique, ainsi que certaines catégories de la population, et notamment les minorités (sexuelles, culturelles, religieuses, etc.), à l'image de la communauté tsigane.

Le panachage du nombre de votes obtenus par une proposition et les points issus des critères de justice sociale permettent de hiérarchiser les propositions, les premières étant incluses dans le budget municipal, après que le conseil municipal ait donné son aval. Il existe également

33. Entretien avec Paula Garvin, conduit par Carsten Herzberg, Séville, mars 2005.

une commission de suivi, composée de délégués des années précédentes, chargée d'évaluer la réalisation des décisions du BP. Il semble ainsi que le BP sévillan soit particulièrement *empowered*, les citoyens décidant de près de 2 % du budget municipal d'investissement, ce qui, en 2004, représentait plus de 40 millions d'euros. L'autonomie du dispositif est importante – les élus ne participant pas directement. Dans la mesure où ces critères de justice sociale sont appliqués par les délégués du BP, la plupart issus d'associations et de mouvements sociaux, le pouvoir décisionnel semble partagé à Séville, entre les citoyens ordinaires qui font des propositions et les votent au niveau du quartier, les citoyens actifs et politisés qui discutent et appliquent les critères de justice sociale en tant que délégués, et les élus qui interviennent au début et à la fin du cycle en cadrant le dispositif procédural initial et en appliquant les décisions du BP en les intégrant au budget municipal.

On voit ainsi à quel point les dispositifs étudiés offrent aux citoyens une réelle capacité d'action et d'influence sur les politiques publiques municipales. Il s'agira à présent d'évaluer l'impact de l'engagement au sein de ce type d'institutions sur la trajectoire des acteurs, afin de déterminer si les budgets participatifs sont en mesure de façonner une citoyenneté plus compétente, apte à participer plus largement dans l'espace public.

Une approche processuelle des effets individuels de l'engagement participatif

Nous avons pu repérer, dans les trois cas, un processus de bifurcation des trajectoires individuelles à la suite de l'engagement participatif, qui n'a cependant touché qu'une minorité de participants comme nous le verrons³⁴. Ce processus est composé de plusieurs étapes. Tout d'abord, on ne peut comprendre la logique de l'engagement propre aux budgets participatifs sans se référer à l'existence d'un noyau dur de participants, qu'on qualifiera de « groupe des bons citoyens³⁵ ». En tant que participants réguliers et largement intégrés, ils rappellent et font respecter les normes implicites régulant les interactions au sein de ces institutions. Il existait ainsi un « groupe de bons citoyens » dans chaque assemblée de

34. Par bifurcation, nous entendons une modification substantielle des pratiques civiques ou politiques des individus. Il s'agit d'un processus, graduel et sans rupture, bien que l'on puisse distinguer un avant et un après. La notion de bifurcation se rapproche du concept d'« alternation » employé par McAdam (« The Biographical Consequences of Activism », p. 745-746) et distingué de celui de « conversion ».

35. Nous pouvons à cet égard parler, pour les institutions de budget participatif, de « cercles de la participation », à l'image de ceux présentés pour la pratique électorale par Braconnier et Dormagen, dans *La démocratie de l'abstention...*, p. 128-129.

quartier, à Morsang-sur-Orge, à Rome ou à Séville, comme si celui-ci était nécessaire à l'institutionnalisation et à l'enracinement des dispositifs de BP. Compte tenu de leur place centrale dans l'institution, il semble que l'analyse de l'impact individuel de l'engagement au sein de dispositifs participatifs coïncide avec celle du processus d'intégration à ces « groupes de bons citoyens³⁶ ».

Une condition nécessaire à l'intégration au sein de l'institution est tout d'abord le respect des règles grammaticales définissant la bonne façon de parler en public. Dans les assemblées du BP, les citoyens peu politisés apprennent tout d'abord à s'exprimer en public. Non seulement la prise de parole en public requiert certaines compétences oratoires, mais elle suppose surtout le respect de canons discursifs imposés³⁷. Les individus ne peuvent tout simplement pas dire tout et n'importe quoi en public, sans quoi ils sont lourdement sanctionnés symboliquement³⁸. Ainsi, les interventions trop ouvertement modalisées, centrées sur l'expérience personnelle ou les intérêts privés, sont sévèrement sanctionnées au sein des assemblées du BP, par l'attribution de réputation dépréciative et une forme d'exclusion symbolique. Pour être entendu dans une arène participative, il s'agit de prendre le point de vue de la communauté, de viser plus ou moins directement l'intérêt général. Si l'orientation vers le bien commun est requise, cela ne doit pas se traduire par l'expression de discours trop ouvertement politiques, qui

36. Il ne faudrait pas en conclure que tous les participants sont hautement intégrés au sein des BP que nous avons étudiés. Il existe en effet plusieurs degrés d'engagement dans les budgets participatifs et un grand nombre de citoyens ne participent que de façon irrégulière. Nous avons néanmoins remarqué que les participants irréguliers n'étaient en général que peu affectés par leur engagement participatif.

37. Dominique Cardon, Jean-Philippe Heurtin, Cyril Lemieux, 1995, « Parler en public », *Politix*, n° 31, p. 5-19.

38. Cette idée est centrale dans toute la littérature sur la démocratie délibérative, bien que différentes interprétations de ce phénomène soient fournies. Selon Jürgen Habermas (1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, t. 1, Paris, Fayard), ce serait une contradiction de dire « nous devons faire X, parce que c'est dans mon intérêt ». Dans ce cas, le contenu du discours serait en contradiction avec les présupposés du langage (qui vise notamment l'entente et la reconnaissance mutuelle). Pour Jon Elster (1994, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 2, p. 187-257), c'est principalement pour des raisons stratégiques (essentiellement afin de convaincre les auditeurs indécis) que les individus tendent à prendre une position désintéressée en public. Enfin, et de façon peut-être plus convaincante par rapport à ce que nous avons observé dans les institutions du BP, James Fearon (1998, « Deliberation as Discussion », dans *Deliberative Democracy*, sous la dir. de Jon Elster, Cambridge, Cambridge University Press) avance que ce sont principalement certaines normes sociales qui empêchent d'apparaître égoïste en public. Dans la mesure où les individus se soucient de leur réputation et souhaitent être bien vus des autres et de leur entourage, ils doivent adopter une posture désintéressée.

passent souvent pour du « bla-bla » ou de « la politique politicienne », apparaissant à la fois inefficaces et inutiles pour mener à bien les projets du BP. Les participants au BP doivent donc s'exprimer de façon à la fois générale et pragmatique, viser l'intérêt général, mais en l'articulant à des problèmes pratiques et à des projets concrets. Ainsi, la première chose que les participants apprennent au sein du BP – et qui est une condition de leur intégration au sein de l'institution – est à parler selon les formes grammaticales requises³⁹. Parlant la langue de l'institution, ces individus vont progressivement intégrer le « groupe de bons citoyens » et ainsi accéder à une participation régulière, qui, la plupart du temps, les affectera significativement. Il faut souligner néanmoins que de nombreux participants ne passent jamais cette première étape. Demeurant incompetents discursivement, ils sont condamnés à rester aux marges de l'institution, voire à en être simplement exclus.

Pour ceux qui ont acquis cette compétence discursive, et qui vont être intégrés de façon croissante à l'institution, la répétition des interactions va les affecter plus profondément. Nous avons ainsi repéré l'acquisition de trois types de compétences – distinguées pour des raisons analytiques mais nécessairement liées en pratique – permis par la participation à des instances de budget participatif : 1) des savoir-faire pratiques ; 2) des compétences techniques ; 3) des compétences politiques, pouvant parfois mener à un processus de politisation individuelle.

Des savoir-faire pratiques : La participation répétée au BP se traduit par la réitération d'un certain nombre d'actions, requérant toutes un savoir-faire particulier. Nous l'avons dit, le lieu central du BP est l'assemblée publique (de quartier, d'arrondissement ou de ville). La participation à celle-ci va ainsi permettre aux individus d'apprendre à parler en public de façon appropriée (voir plus haut), à gérer une réunion, à distribuer des tours de parole, à faire intervenir les acteurs les moins compétents, à organiser un ordre du jour, à gérer différentes sensibilités, voire à agencer une négociation entre différentes positions irréductibles. Nous pouvons à cet égard évoquer l'expérience de l'assemblée du quartier de la Montagnola dans le 11^e arrondissement de Rome, où un véritable processus d'apprentissage collectif a pris forme avec le temps, par répétition et tâtonnement.

Lors des deux premières réunions de l'année, la trentaine de participants présents avaient refusé de se diviser en petits groupes de travail – contre l'avis des modérateurs. Ce refus s'est traduit par un débat extrêmement désorganisé, les uns parlant au-dessus des autres, n'écoutant pas, passant d'un sujet à l'autre, le ton montant même parfois

39. Pour davantage de matériaux empiriques illustrant l'apprentissage du rôle de « bon citoyen », voir Julien Talpin, 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n° 19, vol. 75, p. 13-31.

entre certains participants. Le caractère peu constructif de ces discussions avait résulté en un faible nombre de propositions effectivement formulées. À la troisième réunion, un mois plus tard, les participants ont décidé de se diviser selon les cinq groupes de travail traditionnels, qui n'étaient dès lors plus constitués que de cinq à six membres. Outre la division en groupe, rapidement des listes de parole ont été mises en place sur l'initiative des modérateurs, les propositions ont été rédigées sur papier et ceux qui coupaient un intervenant ont été systématiquement sanctionnés. Une des principales vertus de telles procédures est de permettre l'émergence d'une discussion organisée et efficace – un grand nombre de propositions ont ainsi été formulées. Lors des réunions suivantes, les participants eux-mêmes étaient en mesure d'assurer la définition de l'agenda de la réunion, la modération de la discussion et la gestion des différents intérêts en présence. En peu de temps, par l'imitation de règles de bonne conduite définies par des modérateurs compétents, des citoyens avaient appris à gérer une réunion et également à délibérer, l'organisation accrue de la discussion permettant de passer d'un débat agonistique et parfois agressif à des échanges plus coopératifs et constructifs⁴⁰.

On voit ainsi comment, par tâtonnement, du fait des échecs rencontrés en situation (constats partagés par les participants du caractère inefficace de la désorganisation discursive), grâce à l'influence éclairée des modérateurs qui ne cessèrent de souligner l'importance de procédures simples d'organisation de la discussion, un apprentissage collectif a pu s'opérer. Loin d'être un processus essentiellement cognitif, discursif ou rationnel, l'apprentissage du rôle de (bon) citoyen passe ainsi en premier lieu par l'acquisition de manières de faire, relativement standardisées et conventionnelles, ce qui ne peut se produire que dans l'interaction. La participation au BP peut également se traduire par l'organisation d'actions collectives visant à mobiliser des cercles plus larges de la population locale. Les participants vont ainsi apprendre à organiser une manifestation, à mener une campagne de pétition ou à construire des événements visant à sensibiliser la population à une cause. Cet ensemble de savoir-faire, bien qu'extrêmement pratique, était souvent étranger à la plupart des participants initiaux. Nous le verrons, ils peuvent néanmoins s'avérer cruciaux pour le BP et être réinvestis dans d'autres arènes publiques, comme le champ associatif ou politique local.

Des compétences techniques : Si les BP ne sont pas des institutions extrêmement techniques – afin de ne pas exclure les individus les plus démunis culturellement et politiquement *a priori* –, la participation en leur sein peut néanmoins permettre d'acquérir certaines compétences techniques, qui étaient jusqu'alors l'apanage des experts municipaux. Une des compétences centrales de ce point de vue est l'apprentissage

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

de la gestion d'un budget (avec ses entrées et ses sorties, la nécessité de l'équilibre, etc.). Par ailleurs, les BP ont souvent traité à des questions urbanistiques (voirie, aménagement urbain, développement local, etc.), relatives aux compétences municipales. Bien souvent, les discussions au sein des assemblées sont par conséquent techniques, requérant l'utilisation de plans, de schémas, de chiffres précis, etc. Les participants peuvent ainsi acquérir une certaine compétence technique sur ces questions urbanistiques, si bien qu'ils sont en mesure, dans d'autres contextes, de faire valoir leurs arguments face à des techniciens. Ils savent désormais quelles sont les contraintes juridiques à la réalisation de tel ou tel type d'aménagement urbanistique, les coûts de certains projets, les avantages et les inconvénients techniques de différents types de travaux de voirie. De ce point de vue, l'engagement participatif semble à même de réduire le fossé entre experts et profanes dans la construction des politiques publiques, leurs savoirs respectifs étant en hybridation permanente⁴¹.

Des compétences politiques : La compétence politique est définie, de façon traditionnelle, comme

la capacité plus ou moins grande de reconnaître la question politique comme politique et de la traiter comme telle en y répondant politiquement, c'est-à-dire à partir de principes proprement politiques (et non éthiques par exemple), capacité qui est inséparable d'un sentiment plus ou moins vif d'être compétent au plein sens du mot, c'est-à-dire socialement reconnu comme habilité à s'occuper des affaires politiques, à donner son opinion à leur propos ou même à en modifier le cours⁴².

Dans l'univers anglo-saxon, on se réfère plus souvent à la « sophistication politique », celle-ci étant essentiellement mesurée par la réponse des individus à des questions politiques lors de sondages⁴³. Cette définition de la compétence politique apparaît cependant minimaliste, réduisant le politique au seul champ politique (des professionnels de la politique) et la compétence à la connaissance des règles du jeu et des acteurs au sein de ce champ. Or il nous semble que la compétence politique telle qu'elle est définie par les canons de la science politique ne représente qu'une partie des savoirs et des savoir-faire nécessaires pour intervenir de façon appropriée et efficace dans l'espace public. La compétence politique, dans son acception minimaliste, n'est qu'un

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

42. Bourdieu, *La distinction, critique sociale du jugement*, p. 466.

43. Voir Robert Luskin, 1990, « Explaining Political Sophistication », *Political Behaviour*, vol. 12, n° 4, p. 331-361. Pour une critique pertinente de cette notion dans l'univers anglo-saxons, voir Loïc Blondiaux, 1996, « Mort et résurrection de l'électeur rationnel », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 5, p. 753-791.

des aspects de la compétence civique, nécessairement plus large, qui comprend les trois types de savoirs et de savoir-faire évoqués dans cet article. En dépit de ces précautions théoriques, il semble néanmoins intéressant de s'interroger sur la compétence politique des acteurs engagés au sein des BP, dans la mesure où la participation semble capable d'accroître le stock de connaissances proprement politiques des citoyens.

Ces arènes participatives ne sont pas détachées de l'espace politique local, si bien que la participation est un moyen d'accroître les connaissances du public sur le champ politique et peut même constituer un espace de politisation individuelle. Étant en interaction régulière avec les élus, les participants peuvent plus facilement identifier leurs couleurs politiques (ce qui était loin d'être le cas pour tous au départ), mettre des mots et des actions sur des orientations partisanes. Ils apprennent également à négocier avec les élus, à jouer des rivalités et des rapports de force entre partis pour tirer leur épingle du jeu. Les participants découvrent également le fonctionnement de la machine administrative, la répartition des compétences, les conflits d'institution. Le discours tenu en assemblée par certains activistes expérimentés peut parfois s'apparenter à de véritables cours sur les rapports de force politiques locaux ou le fonctionnement institutionnel municipal, constituant une mine d'or pour les citoyens peu au fait de ces questions. Dans ce cas, c'est par le discours et la mutualisation de l'information que s'opère l'acquisition de connaissances. Les membres de partis politiques évoquent les dernières décisions municipales, les militants pour le droit au logement abordent la situation des mal logés dans l'arrondissement, les écologistes partagent leurs connaissances (citant des chiffres et des exemples précis) sur les questions liées au réchauffement climatique ou à l'aménagement urbain. Ainsi, lors d'une réunion d'un groupe de travail romain, Maurizio, militant de *Legambiente*, principale association environnementale italienne, fit une intervention particulièrement didactique sur les répercussions de la récente signature du protocole de Kyoto pour la politique de transport des municipalités italiennes :

Vous savez, de toute façon, le protocole de Kyoto est entré en application hier [15 février 2005] et l'Italie doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre drastiquement dans les prochaines années [...] 30% des déplacements en voiture concernent des trajets de moins de 3 kilomètres, c'est-à-dire des trajets qu'on pourrait faire à vélo. Ça veut dire qu'on pourrait diminuer nos émissions de 30% rien qu'en utilisant des vélos ! Ce serait bon pour l'environnement et pour la

santé [...] De toute façon, vous savez, d'ici peu toutes les stations de métro seront équipées de garage à vélos, c'est une décision de la mairie centrale⁴⁴.

On voit aisément que la mobilisation de l'ensemble de ces informations a une visée persuasive – celle de promouvoir l'usage de moyens de transport doux dans la ville –, mais constitue également un apport cognitif substantiel. À cet égard, les instances de budget participatif peuvent constituer des espaces de politisation non négligeables, comme le souligne cette participante romaine :

J'ai découvert une passion pour la politique [...] J'ai tellement aimé cette expérience du BP que je voulais continuer à un niveau plus élevé [...] C'est nouveau pour moi, j'ai toujours voté, mais je n'avais jamais été vraiment active dans quoi que ce soit. Alors quand le maire m'a proposé d'être sur les listes électorales, j'ai été vraiment flattée, et j'ai dit oui bien sûr⁴⁵.

Apprentissages collectifs et bifurcation des trajectoires individuelles au sein des BP

À quelles conditions l'acquisition de ces savoirs et savoir-faire est-elle en mesure de faire bifurquer la trajectoire des individus engagés et, en premier lieu, de favoriser leur politisation ? Nous l'avons dit, un des objectifs du BP – et de la démocratie participative plus largement – est de construire une citoyenneté plus informée et plus active. Il est indéniable, au vu des résultats présentés ici, que de nombreux participants, à condition qu'ils aient été suffisamment investis dans le processus, sont devenus plus informés à la suite de leur expérience de participation, acquérant des savoirs techniques, politiques et pratiques qu'ils ne possédaient pas auparavant. Mais dans quelle mesure cette compétence civique nouvellement acquise s'est-elle traduite par une modification sensible des pratiques politiques de ces acteurs, jusqu'à constituer une bifurcation de trajectoire ? Il s'agit d'une projection dans le temps plus long des effets individuels de la participation politique.

Nous avons pu observer des modifications sensibles de la trajectoire de certains individus engagés au sein des BP, bifurcations qui ont pu prendre quatre directions différentes. Après deux ans d'observation attentive des BP et de leurs participants, nous avons repéré la constitution de quatre types d'acteurs, fruits de l'engagement participatif : 1) le cynique, 2) le citoyen expert, 3) le militant associatif, 4) l'él

44. Notes d'observation, quartier de la Garbatella, groupe de travail « mobilité », Rome, 16 février 2005.

45. Entretien avec Floriana, Rome, 28 mars 2006.

local. Nous présenterons tout d'abord ces quatre types de trajectoires, avant de nous interroger sur l'origine de ces changements individuels et, notamment, sur le rôle des dispositions sociales initiales.

Le cynique

De nombreux participants au BP ont quitté le navire en chemin, comme en atteste le taux élevé de rotation⁴⁶. Déçus par une expérience qui n'a pas répondu à leurs attentes, ils sont devenus cyniques par rapport à la démocratie participative en particulier et à la politique en général. Deux critiques sont couramment adressées au BP: il n'offre qu'un pouvoir dérisoire aux citoyens, comme l'illustrent la lenteur et parfois l'absence de réalisation des projets votés dans les assemblées du BP, et il serait aussi un moyen pour le pouvoir politique de manipuler les citoyens et de calmer la contestation. Comme le dit cette participante romaine, «Je me sens trompée. Le BP est comme un bonbon dans la bouche des citoyens mis par la mairie pour les tenir tranquilles⁴⁷.» Pour le cynique, le BP n'est qu'une reproduction de la politique traditionnelle sous un nouveau masque. Le BP ne sert qu'à légitimer l'administration municipale et, comme la politique traditionnelle, il ne changera pas leur vie. Le discours de ce participant morsainois, s'il est rarement énoncé publiquement, est assez symptomatique de la déception de ceux qui ont arrêté de participer: les élus «sont partants tant que les propositions des citoyens vont dans le sens de la municipalité, et là ils disent "les citoyens ont décidé, bla, bla, bla". Mais par contre quand tu proposes un truc avec lequel ils ne sont pas d'accord [...] Les dés sont un peu pipés⁴⁸.» Au fond, le BP ne serait qu'une question de pouvoir et de rapports de force, servant à calmer les citoyens et à renforcer la domination des politiciens.

Deux types de cyniques doivent néanmoins être distingués. D'un côté le cynique très politisé, souvent orienté à l'extrême-gauche, qui critique le ton réformiste du BP, qui serait loin des espoirs affichés par la véritable démocratie directe, comme le résume bien cette phrase d'un ancien militant d'extrême-gauche sévillan: «Quand j'ai commencé à

46. Le taux de rotation est extrêmement élevé dans le cas du BP romain, puisque, en 2004, 68,5% des participants déclaraient ne pas avoir pris part au cycle l'année précédente. Même au sein d'un seul cycle le *turnover* est important puisque, en 2004, 68,9% des participants aux assemblées finales déclaraient ne pas avoir pris part à l'élection des délégués en début d'année. (Giovanni Alegretti, *et al.*, «Participatory Budgets in Italy», dans Herzberg, Röcke et, Sintomer, *Participatory Budgets in a Comparative Approach...*, *op. cit.*)

47. Intervention lors de l'assemblée du groupe de travail «espaces verts», quartier de la Montagnola, Rome, 29 mars 2006.

48. Entretien avec Christian L., Morsang-sur-Orge, 17 novembre 2005.

participer [au BP], je pensais faire la révolution, et je me retrouve à m'occuper du nettoyage des rues^{49, 50}. » De l'autre, le cynique apolitique, pour qui le BP n'est que la reproduction de la politique traditionnelle. Dans ce cas, l'expérience participative négative peut se traduire par le passage d'un apolitisme à un « antipolitisme ». Si de nombreux citoyens ont été déçus par leur expérience participative, optant dès lors pour l'exit, d'autres, motivés par un sens du devoir civique ou une volonté de bénéficier des décisions prises lors de BP⁵¹, ont continué à participer, en dépit des difficultés initiales. Maîtrisant désormais la grammaire de l'institution, ils ont pu intégrer le « groupe de bons citoyens » et ont dès lors acquis certains savoirs et savoir-faire qui ont eu un impact décisif sur leur trajectoire politique.

Le citoyen expert

Les nouvelles compétences acquises par la participation ne sont pas nécessairement réinvesties dans d'autres arènes politiques. Elles peuvent s'avérer utiles pour ceux qui souhaitent continuer à participer au sein du BP. À Morsang-sur-Orge, nous avons assisté à l'émergence de ce citoyen expert, jouant un rôle central dans le bon fonctionnement du dispositif participatif. Évoquons ici le cas de Nicole, femme d'une cinquantaine d'années, participante régulière au BP, qui a vu sa trajectoire significativement réorientée du fait de son engagement local.

49. Entretien avec Fausto, Séville, 13 mai 2006.

50. Sur le cynisme politique, voir Nina Eliasoph, 1990, « Political Culture and the Presentation of a Political Self. A Study of the Public Sphere in the Spirit of Erving Goffman », *Theory and Society*, vol. 19, particulièrement p. 473-475.

51. Nous avons recensé quatre motivations principales à la participation au BP à la suite des entretiens effectués : 1) l'intérêt personnel (et matériel), les participants les plus mobilisés pouvant régler des problèmes liés à leur vie quotidienne (travaux de voirie, problèmes de sécurité ou d'insalubrité, etc.) grâce au BP ; 2) la réponse à un devoir civique, certains participants vivant leur engagement comme une nécessité pour la vitalité de la démocratie ; 3) l'intégration sociale, le BP permettant d'accroître le capital social des individus et, plus largement, de construire des liens sociaux entre habitants ; 4) l'enrichissement personnel. Il est rare que dans les entretiens effectués les participants n'évoquent la valeur d'une participation leur permettant d'apprendre à connaître le fonctionnement de la machine administrative, le positionnement politique des élus, les enjeux techniques de décisions urbanistiques ou tout simplement d'accroître leurs liens de sociabilité. Notons que ces motivations semblent recouper, en partie, les « rétributions du militantisme », dégagées par Daniel Gaxie (1977, « Économie des parties et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 27, n° 1, en particulier p. 128-139). Nous pourrions ainsi formuler l'hypothèse selon laquelle ces rétributions pourraient être étendues à d'autres formes de militantisme que le simple engagement partisan, voire à toute forme d'action collective.

Nicole fit référence à sa propre trajectoire à la fin d'une réunion, un soir, en réaction au scepticisme annoncé par certains nouveaux participants : « Moi, au début, il y a longtemps maintenant, j'étais venue ici pour résoudre un problème qu'on avait dans ma rue. Je me suis battue pendant des années, j'ai mobilisé mes voisins, je suis venue aux réunions avec les élus, et finalement on a eu gain de cause⁵² ! » Mobilisée au départ pour résoudre un problème personnel, elle a progressivement intégré le « groupe de bons citoyens » de son comité de quartier, apparaissant depuis comme la gardienne de l'intérêt général au sein du groupe. Son statut a ensuite évolué et elle fut reconnue officiellement par la municipalité, puisqu'elle fut désignée pour organiser une grand-messe participative, où elle s'exprima devant des centaines d'habitants pour défendre le dispositif du BP et fut interrogée dans le cadre du documentaire réalisé à cette occasion. Une telle reconnaissance officielle est apparue comme l'ultime étape dans sa consécration en tant que citoyenne experte, qui se traduit notamment par une parfaite maîtrise des règles grammaticales de l'institution. Elle a manifestement changé au regard de ses premières interventions en comité de quartier : « Oui, je sens que cette expérience m'a touchée [...] je me sens plus engagée pour ma ville maintenant⁵³. » Il serait cependant erroné d'attribuer cette bifurcation au seul impact de la participation. D'autres facteurs, liés à sa trajectoire personnelle et professionnelle, semblent également avoir joué un rôle. Analyste financière à Paris pendant près de 15 ans, elle avait décidé de mettre sa carrière professionnelle entre parenthèses quand son mari et elle avaient décidé d'adopter un enfant au début des années 1990. Elle assure depuis le travail administratif dans la petite entreprise créée par son mari, mais elle reconnaît le vide créé par cette perte de responsabilité professionnelle : « J'ai une vie moins intense aujourd'hui, et ça me manque. C'est pour ça que ça m'intéresse d'aller à ces réunions [du BP], de rencontrer des gens, c'est très intéressant [...] j'en avais vraiment besoin⁵⁴. »

À bien des égards, son engagement au sein des institutions participatives morsaintoises est apparu comme un moyen de compenser le vide créé par la mise en veilleuse de sa carrière professionnelle. Elle insiste en particulier sur les vertus cognitives (« Je rencontre des gens pleins d'idées, de savoir-faire, qui savent parler ») et relationnelles (« Dans ces réunions vous rencontrez des gens de tous types, de tous horizons [...] j'aime vraiment être en contact et découvrir de nouvelles personnes⁵⁵ ») de sa participation. Son engagement semble aller de pair avec une reconnaissance sociale qu'elle n'a plus dans

52. Notes d'observation, comité de quartier Wallon, Morsang-sur-Orge, 10 janvier 2006.

53. Entretien avec Nicole C., Morsang-sur-Orge, 24 février 2006.

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

son activité professionnelle, comme en atteste le discours émotionnel d'attachement et d'engagement qu'elle exprime à l'égard du BP et de sa ville. La bifurcation de sa trajectoire civique semble donc liée à la fois à sa disponibilité biographique, à l'évolution de sa carrière professionnelle et à ses dispositions initiales. Nicole a notamment été capable de mobiliser certaines de ses compétences professionnelles au sein du BP (capacité à parler en public, à organiser des réunions, à monter des projets collectifs, à comprendre des logiques budgétaires, etc.), ce qui a facilité son intégration rapide. L'engagement participatif de cette citoyenne, parce qu'il reposait sur des compétences professionnelles préalables et permettait de satisfaire un besoin d'investissement intellectuel et relationnel, a été suffisamment intensif pour la conduire de l'expression d'un trouble personnel à une forme minimale de politisation. Ce processus de changement individuel a pris plusieurs années et ne l'a pas conduite pour autant vers un engagement proprement politique : « Personnellement, je n'aimerais pas faire de politique. »

Outre ce cas symptomatique, nous avons vu la trajectoire d'autres citoyens bifurquer en ce sens dans presque toutes les assemblées de quartier observées, la formation de citoyens experts étant indispensable à l'institutionnalisation du BP, puisque ce personnage est au cœur du « groupe de bons citoyens ». L'engagement participatif pourrait de ce point de vue constituer une nouvelle forme de militantisme, aux côtés des formes plus traditionnelles de participation au sein de partis politiques, de mouvements sociaux ou d'associations. La principale différence entre ces différentes organisations est l'absence de contenu idéologique ou politique prédéfini au sein des BP. La valeur centrale à laquelle adhèrent les citoyens experts est celle de la participation en tant que telle et du dialogue, le reste étant ouvert à la délibération collective. De ce point de vue, le citoyen expert est engagé, possède une certaine compétence technique, mais il est peu politisé. Cette nouvelle identité politique constitue en général une bifurcation dans la trajectoire des individus dans la mesure où ce rôle n'est endossé que par des citoyens qui n'avaient jusqu'alors que peu ou pas d'expérience de participation et sont devenus, en quelques mois, des militants aguerris. Le BP constitue de ce point de vue une nouvelle offre de participation, répondant à une demande d'engagement insatisfaite par les modes traditionnels de participation politique ou associative.

Le militant de la société civile locale

Nous avons également observé des bifurcations de trajectoire plus radicales, certains participants réinvestissant leurs nouvelles compétences dans d'autres arènes politiques, et notamment la société civile locale, par le biais de l'adhésion à une association⁵⁶. Ayant appris à parler en public, à mobiliser la population, à organiser une manifestation, à négocier avec des élus, les acteurs les plus engagés au sein du BP peuvent convertir ces savoir-faire dans des associations ou des mouvements sociaux⁵⁷. Nous pouvons ainsi évoquer le cas de jeunes étudiants romains, qui n'étaient pas engagés avant leur participation au BP, mais qui se mobilisèrent de façon décisive afin de faire aboutir un projet de centre socioculturel dont ils étaient porteurs. Après plus de un an de participation et de mobilisation au sein du BP, le projet vit le jour, le centre socioculturel étant géré directement par les étudiants, qui s'étaient, entre-temps, constitués en association. Ainsi, la mobilisation au sein du BP permit à la fois de faire aboutir un projet territorial et d'accroître les compétences civiques de jeunes citoyens, qui ont pu les réinvestir dans le champ associatif local⁵⁸. La création d'un budget participatif peut ainsi apparaître comme un moyen de redynamiser la société civile locale en favorisant la création de nouvelles associations ou en réactivant des organisations peu mobilisées⁵⁹. En effet, les associations locales – en particulier les associations de quartier, à l'instar des comités de quartier italiens – cherchent au sein du BP des recrues potentielles, des individus prêts à s'engager pour le bien commun local. Les modes d'engagement – et d'expression – semblent en effet hautement comparables entre le BP et certaines associations de quartier, si

56. Par société civile locale, nous entendons les réseaux formels et informels d'organisations, d'associations et de groupes agissant indépendamment de l'État et de la sphère marchande, à l'échelle de la commune. Le degré d'autonomie à l'égard de la municipalité est cependant relativement variable, dans la mesure où le financement de ces organisations dépend très largement des subsides publics et que des liens personnels lient parfois les différents acteurs. Soulignons également que le degré de politisation de la société civile locale est variable d'une organisation à l'autre, certaines se définissant comme «apolitiques», d'autres au contraire comme directement «politiques» ou «critiques». Sur le concept de société civile, voir Andrew Arato et Jean Cohen, 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

57. Pour des conclusions similaires, voir Donatella Della Porta, (dir.), 2004, *Comitati di cittadini e democrazia urbana* [Comités de quartier et démocratie urbaine], Soveria Mannelli, Rubbettino editore.

58. Nous avons pu visiter le centre et observer son dynamisme à l'échelle locale, organisant des débats politiques, des actions de mobilisation de la population locale, des concerts, des cours particuliers, etc. (Voir le site [www.tetris70.org].)

59. Cet effet apparaît encore plus important à Porto Alegre. (Baiocchi, *Militants and Citizens*, op. cit.)

bien que le passage de l'un à l'autre peut se faire aisément. Nous avons en conséquence régulièrement pu observer les leaders d'associations de quartier inviter – plus ou moins publiquement – des membres actifs des assemblées de quartier du BP, qu'ils savaient libres de tout engagement. À l'image des partis politiques, la société civile locale peut également voir dans le BP un vivier de recrues potentielles, à même de régénérer le personnel associatif. Nous pouvons néanmoins souligner que ce type de bifurcation semble moins présent à Morsang-sur-Orge que dans les autres cas, compte tenu de l'atonie de la société civile locale et, donc, de la faiblesse de l'offre associative. Preuve de l'importance du contexte et de l'agencement procédural (reflété ici par la participation directe des élus au sein du BP), dans le cas français, les bifurcations les plus importantes se traduisent par un enracinement au sein du BP ou l'engagement sur les listes électorales municipales.

L'élu local

Nous avons également pu observer l'engagement croissant de certains acteurs auprès de professionnels de la politique. Ces nouvelles élites locales ont ainsi souvent été contactées par les élus et les partis politiques, afin d'être intégrées sur les listes pour les prochaines élections municipales. Les nouvelles compétences acquises ainsi que le réseau progressivement constitué représentent autant de ressources que les partis politiques cherchent à capter en quête de légitimité et d'enracinement local. Les acteurs peu politisés au départ acceptent en général de faire un seul mandat, refusant une professionnalisation trop poussée. À l'inverse, pour les acteurs déjà politisés, le BP est apparu comme un tremplin politique, qui leur a permis d'initier une véritable carrière politique locale. Nous pouvons évoquer ici le cas de Mathieu, président des sections locales de la Fédération des Conseils de Parents d'Élèves (FCPE) et du Parti socialiste morsaintois à seulement 32 ans, dont l'engagement actif au sein des instances participatives de la ville s'inscrit dans une démarche de notabilisation. Il reconnaît ainsi que la participation au BP peut faciliter sa future carrière politique locale :

«Oui, parmi d'autres choses, ça aide à être connu et reconnu dans la ville⁶⁰.» Nous pouvons également évoquer le cas de Floriana, cette participante romaine à qui, après quatre années de participation active au BP, le maire proposa de figurer sur les listes électorales de la gauche locale aux prochaines élections municipales.

Le budget participatif peut ainsi apparaître comme un canal alternatif de recrutement des élites politiques locales, aux côtés des partis politiques, dont c'est le rôle traditionnel⁶¹. Il faut souligner néanmoins que certains partis politiques ont plus recours à ces méthodes d'ouverture que d'autres, à savoir les partis à l'origine des budgets participatifs, le Parti communiste à Morsang-sur-Orge, le Parti de la refondation communiste à Rome et *Izquierda Unida* [Gauche unie] à Séville. Incarnation politique et continuation naturelle de l'institution dont ils sont à l'origine, ces partis ont accueilli sur leurs listes électorales de nombreux citoyens révélés par le BP. Cette ouverture répond aussi, en partie, au déclin électoral et à la perte d'enracinement local dont sont victimes ces partis. Alors qu'ils pouvaient compter jusqu'à la fin des années 1980, au moins dans le cas français, sur un réseau associatif dense – au cœur duquel on retrouvait principalement le Secours populaire et les amicales de locataires dans les quartiers populaires – et sur une base militante active, dont une des activités politiques principales se résumait à la vente quotidienne ou hebdomadaire de *L'humanité* dans tous les quartiers de la ville, le Parti communiste français a progressivement vu disparaître les bases de son encadrement politique des couches populaires, qui faisait sa force à l'échelle locale⁶². Le budget participatif peut ainsi apparaître comme un outil, parmi d'autres, de reconstruction de cette forme d'encadrement politique déchue. Plus largement, les institutions de budget participatif pourraient jouer le rôle d'antichambre de recrutement des nouvelles élites locales. Les institutions de démocratie participative offrent en effet de nouvelles instances d'intermédiation entre la population et les institutions représentatives

60. Entretien avec Mathieu D., Morsang-sur-Orge, 30 janvier 2006.

61. Soulignons que le recrutement en dehors du parti est une pratique assez classique à l'échelon municipal, mais que celui-ci se faisait en général en direction des responsables associatifs locaux. Le recrutement au sein du BP apparaît de ce point de vue quelque peu différent, dans la mesure où les participants ont une expérience de la participation locale non associative, mais, en quelque sorte, infra-municipale. Le profil de ces nouveaux élus n'est donc pas tout à fait similaire à ceux issus d'associations, étant par exemple moins politisés ou expérimentés. À ce sujet, voir Christian Le Bart, 2003, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

62. Voir Pierre Subra, 2004, «Île-de-France : la fin de la banlieue rouge», *Hérodote*, n° 113, p. 14-27 ; sur Saint-Denis, voir Braconnier et Dormagen, *La démocratie de l'abstention...*, chap. 10, «La décomposition de l'encadrement politique», p. 277-302.

et permettent l'accès à des positions politiques d'acteurs qui ont fait leur carrière politique en dehors du parti, dans des associations, des mouvements sociaux ou uniquement au sein du BP, qui sont par conséquent bien enracinés localement et avec qui la population peut s'identifier aisément.

Qui change et pourquoi ? Dispositions et disponibilité biographique dans le processus de politisation

On voit ainsi que les nouveaux savoirs et savoir-faire acquis par la participation constituent autant de ressources que les acteurs peuvent mobiliser pour s'engager dans d'autres arènes que le budget participatif, de l'association au parti politique, jusqu'à l'équipe municipale. Pour les cyniques également, c'est l'information nouvellement acquise par la participation, sur le BP et la politique municipale, qui les a conduits à quitter l'institution et a contribué à renforcer leur scepticisme. Pourtant, il ne nous semble pas que l'acquisition de nouveaux savoirs et compétences puisse rendre compte, à elle seule, de la bifurcation des trajectoires individuelles. D'autres facteurs apparaissent déterminants, tout d'abord l'intensité de l'engagement des individus. Les acteurs sont en effet d'autant plus affectés par leur participation que celle-ci a été répétée régulièrement. L'intensité de l'engagement est elle-même tributaire de la disponibilité biographique des individus – les étudiants et les retraités, ainsi que les acteurs à la recherche de nouveaux engagements, étant particulièrement investis dans le BP de ce point de vue⁶³. Nous ne pouvons réduire la disponibilité biographique des individus au temps dont ils disposent, bien que cet aspect soit capital. Elle dépend également de leur disponibilité émotionnelle et politique, certains participants soulignant en entretien le vide créé par le départ du domicile des enfants, le changement de secteur professionnel, le besoin d'engagement non satisfait du fait de l'absence d'offre de participation satisfaisante⁶⁴. La disponibilité biographique apparaît ainsi comme un facteur particulièrement propice à la bifurcation des trajectoires individuelles, dans la mesure où elle permet une participation intense et répétée. La

63. Ainsi, dans le cas du BP Romain, le seul pour lequel nous disposons de données fiables, en 2003, 44 % des participants avaient plus de 61 ans et seulement 16 % avaient moins de 31 ans. Parmi le peu de jeunes participants, la majorité étaient étudiants. (Luciano Ummarino, 2005, « Bilancio Partecipativo » [Budget participatif], dans *Pillola rossa o pillola blu?* [Pilule rouge ou pilule bleue?], sous la dir. de Smeriglio, Peciola, Ummarino, *op. cit.*, p. 162-196.)

64. Sur le concept de « disponibilité biographique » voir Doug McAdam, 1986, « Recruitment of High-Risk Activism: The Case of Freedom Summer », *American Journal of Sociology*, vol. 92, p. 64-90.

réitération de la participation ne dépend pas uniquement de la disponibilité biographique cependant, mais également des dispositions sociales et politiques des individus.

Nous ne pouvons en effet qu'être frappés par la composition sociale des assemblées du BP: outre la surreprésentation des retraités et des étudiants, les acteurs politisés sont très largement surreprésentés⁶⁵. Ainsi dans le 11^e arrondissement de Rome, 40 % des participants au BP déclaraient être membres d'une association, 30 % d'un syndicat et 20 % d'un parti politique⁶⁶. Le degré de politisation initial semble donc être un facteur important dans la participation au BP. Outre les individus actifs, un grand nombre de participants intégrés au noyau dur du BP sont des électeurs réguliers, tels qu'ils nous l'ont déclaré dans les entretiens que nous avons conduits⁶⁷. Or nous savons que le vote n'est pas une pratique partagée par tous les individus et qu'il requiert une intégration politique et «éthique» minimale⁶⁸. De la même façon, et peut-être plus encore dans le cas de la participation répétée au BP, il faut croire qu'un tel engagement peut valoir la peine, que celui-ci peut avoir un impact et qu'il peut être souhaitable d'y consacrer du temps, autant de considérations qui sont loin d'être partagées par une vaste majorité de citoyens dans les démocraties contemporaines. Ainsi, pour participer, qui plus est régulièrement, les acteurs doivent à la fois être politisés *a minima* – dans le sens où ils ne rejettent pas toute institution perçue comme politique –, mais moins ils le sont initialement plus ils seront marqués par leur participation. Nous pouvons ainsi aisément conclure que le nombre d'individus qui a connu un véritable processus de politisation par la participation au BP est faible, dans la mesure où les participants réguliers peu politisés au départ étaient en effet très largement minoritaires au sein de l'institution. Cela ne signifie pas que les acteurs au départ les plus compétents politiquement – jeunes étudiants gauchistes, militants politiques expérimentés, participants associatifs réguliers – n'aient pas été affectés par leur expérience participative.

65. Nous avons opté pour une approche pratique de la politisation. Il existe ainsi des degrés différenciés de politisation des acteurs, allant de la politisation professionnelle (vivre de la politique) au militantisme, à la pratique du vote et à la montée en généralité dans le cadre d'une réunion publique, etc. (Jacques Lagroye (dir.), 2003, *La politisation*, Paris, Belin.)

66. Sources : «Pratiche partecipative a Roma» [Pratiques participatives à Rome], Ville de Rome, Dip. E Université de La Sapienza, Département Innovation et Société, 2005.

67. Parmi tous les membres du « groupe de bons citoyens » que nous avons rencontrés, aucun n'a déclaré être un abstentionniste constant. Il s'agissait, dans une très large majorité, d'électeurs réguliers. Nous pouvons également souligner la surreprésentation des électeurs de gauche et des individus ayant déclaré voter « blanc » régulièrement, ces deux types de pratiques électorales reflétant l'existence d'acteurs assez différents au sein du BP, d'un côté des militants de gauche expérimentés, de l'autre de « bons voisins », participant par devoir civique, mais politisés *a minima*.

68. Braconnier et Dormagen, *La démocratie de l'abstention...*, *op. cit.*

S'ils n'ont pas nécessairement acquis de nouvelles compétences par leur participation au BP, celle-ci leur a néanmoins permis d'accélérer une trajectoire de notabilisation. Si nous n'avons pas observé de transformation dans l'orientation politique des individus déjà politisés avant leur expérience au sein du BP, celle-ci leur a néanmoins permis d'élargir leur réseau politique et associatif, de démontrer leur compétence et leur professionnalisme publiquement, de découvrir plus avant les rouages de la machine administrative, autant d'éléments facilitant leur intégration à l'arène politique locale et en particulier à la majorité municipale. En outre, il faut souligner que les participants politisés ont pu accéder à une forme de savoir local grâce à leur participation. Alors que la plupart d'entre eux étaient initialement engagés dans de grandes causes politiques nationales ou internationales (défense des sans-papiers, droit au logement, cause palestinienne, enjeux environnementaux, etc.), le BP leur a permis de réinscrire leur engagement localement, voire de « leur ouvrir les yeux sur certaines réalités locales », ou de « découvrir le territoire », comme le dit une participante romaine⁶⁹.

Outre le degré de politisation, les dispositions sociales initiales jouent un rôle non négligeable dans la participation à un budget participatif. Il existe en effet une assez nette surreprésentation des individus issus des classes moyennes au sein de ces institutions, et en particulier des employés de la fonction publique, fonctionnaires de catégorie B ou C, ainsi que des employés du secteur privé. Ainsi, en 2004, 13 % des participants romains étaient des étudiants, 25 % des employés, 16 % des indépendants, 34 % des retraités, et seulement 5 % des chômeurs et 1 % des travailleurs qui s'autodéfinissaient comme précaires. Bien que nous ne disposions pas de chiffres précis à ce sujet, il semble que la structure des participants soit assez similaire à Morsang-sur-Orge, avec une nette surreprésentation de la classe moyenne basse. Le cas sévillan est un peu différent, dans la mesure où des participants d'origine populaire participent assez massivement au BP (notamment un grand nombre de femmes au foyer, dont certaines sont illettrées, ainsi qu'un grand nombre de membres de la communauté tsigane, très importante dans certains quartiers de la ville et très précaires). Il faut néanmoins souligner que, dans ce cas, nous ne pouvons parler de participation intensive, ceux-ci ne prenant part au dispositif que pour voter les priorités du BP et ne participant pas le reste de l'année. Ces participants d'origine populaire n'appartiennent donc pas au « groupe de bons citoyens » du BP sévillan, celui-ci étant quasi exclusivement composé d'individus déjà politisés et engagés, d'origine généralement moins modeste.

La participation au BP semble néanmoins en mesure d'influencer significativement la trajectoire politique des individus. Certes, les acteurs affectés n'étaient pas en général issus des fractions les plus

69. Entretien avec Alessandra, Rome, 29 mars 2006.

modestes de la population, mais un certain nombre de membres de la classe moyenne ont acquis des ressources cognitives, sociales et politiques, qu'ils ont parfois été en mesure de réinvestir dans d'autres arènes publiques. Ils ont indéniablement accru leurs capacités d'action, dans le sens où ils ont acquis des connaissances et des savoir-faire dont ils ne disposaient pas auparavant. De la même façon, les acteurs initialement politisés ont accru les ressources (sociales, politiques, relationnelles) à leur disposition, se sont éventuellement professionnalisés et ont parfois redécouvert le territoire local. En un mot, les institutions de budget participatif, bien qu'elles aient rendu une partie non négligeable de la population encore plus cynique quant à la démocratie participative en particulier et à la politique en général, ont le potentiel de faire émerger de nouvelles élites locales, actives au sein des dispositifs locaux ou de la société civile, voire au sein de l'administration municipale. De telles transformations ne peuvent être sans conséquences pour le système politique et le fonctionnement de la représentation dans les démocraties contemporaines.

Nature de la citoyenneté et futur de la démocratie représentative

Les institutions participatives étudiées ici, encore en phase expérimentale, n'ont que quelques années d'existence, si bien qu'il est difficile d'évaluer précisément l'impact qu'elles ont pu avoir en termes de représentation politique. En outre, elles ne constituent encore que quelques cas isolés ; or seul un développement généralisé de celles-ci (tel celui des conseils de quartier en France permis par le vote de la loi sur la « démocratie de proximité » en février 2002, qui a rendu ces institutions obligatoires pour toutes les villes de plus de 80 000 habitants) pourrait se traduire par une transformation profonde des démocraties représentatives. À ce jour, seuls quelques pistes et scénarios futurs peuvent être esquissés, à partir des résultats de l'enquête présentés ici. On trouve au cœur de ces réflexions le lien entre dispositif institutionnel de participation, pratiques civiques des individus et nature du gouvernement représentatif. Selon la capacité des institutions de démocratie participative à créer tel ou tel type d'acteurs, leur impact sur le gouvernement représentatif sera différent. Quatre scénarios peuvent être esquissés à partir des quatre types d'acteurs observés⁷⁰.

Si la majorité des participants du BP quittent l'institution rapidement et deviennent cyniques, la démocratie participative aura échoué à ré-enchanter le politique et, ce faisant, accroîtrait les doutes quant à la capacité du gouvernement représentatif à se renouveler. La démocratie

70. Ces quatre scénarios sont en partie inspirés de Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey et Yves Sintomer, 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La découverte, « Conclusion ».

participative, échouant à « faire de la politique autrement », retomberait dans l'esprit des citoyens dans les travers classiques du gouvernement représentatif. Si, à l'inverse, le BP produit une majorité de citoyens experts, les institutions de démocratie participative pourront s'autonomiser, constituant ainsi une nouvelle arène stabilisée d'engagement civique, entre sphère politique et société civile. Cela requiert néanmoins une institutionnalisation plus poussée des dispositifs participatifs, qui pourrait passer par une inscription dans le droit, ce qui permettrait d'éviter leur disparition à chaque alternance politique. Le risque d'un tel scénario se situe peut-être dans la dépolitisation d'institutions désormais « routinisées ». Un troisième scénario pourrait naître de la production massive de nouveaux militants de la société civile locale. Les institutions de démocratie participative incarneraient donc des espaces d'*empowerment* et de politisation pour les citoyens ordinaires. Elles auraient ainsi la capacité de redynamiser la société civile en suscitant des citoyens actifs et critiques, capables de mettre en cause le fonctionnement du gouvernement représentatif. Le risque, dans ce cas, est que les institutions de démocratie participative disparaissent à terme, faute de noyau dur, ses acteurs les plus centraux préférant s'engager dans d'autres organisations. Enfin, une dernière option est celle de la transformation des institutions de démocratie participative en arènes de formation des élus locaux. En réussissant à coopter les citoyens les plus talentueux et compétents sur les listes municipales, les partis politiques parviendraient à diversifier le recrutement des élites politiques locales, accroissant par là même la proximité (sociale, territoriale et politique) de celles-ci avec les citoyens.

De ce point de vue, la démocratie participative pourrait jouer un rôle non négligeable dans le renouvellement du gouvernement représentatif. Sans remplacer fonctionnellement les partis politiques, les institutions de démocratie participative pourraient au minimum les suppléer. Dans ce cas, loin des ambitions radicales de ses promoteurs « d'approfondir la démocratie » ou de constituer une alternative au gouvernement représentatif, la critique participative serait « endogénéisée » par le système politique, permettant à la représentation d'accroître sa légitimité et ainsi de se renforcer. À l'image du capitalisme, se ressourçant dans ses critiques et se renouvellement en les intégrant, le gouvernement représentatif évoluerait en assimilant la critique et les acteurs qui en sont porteurs⁷¹.

Au final, néanmoins, nous avons pu remarquer que tant les bifurcations des trajectoires individuelles permises par la participation au BP que la représentation de groupes défavorisés se traduisaient par l'émergence de nouvelles élites locales et réintroduisaient par consé-

71. Eve Chiapello et Luc Boltanski, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

quent des mécanismes de délégation (construction de phrase à revoir). Les institutions participatives se trouvent ainsi face à un dilemme⁷². Supposées ouvrir le cercle de la représentation en incluant des acteurs non-professionnels dans la production des politiques publiques, elles reproduiraient la division du travail classique au cœur du gouvernement représentatif. Ruse de la raison, la critique participative permettrait de renforcer le gouvernement représentatif en amenuisant son manque de légitimité par la démocratisation des moyens d'accès aux positions politiques. Cette spécialisation apparaît d'autant plus grande que l'écart entre les *insiders* des dispositifs participatifs – ceux qui acquièrent de nouvelles compétences – et les *outsiders* – qui participent peu ou plus – s'agrandit. De ce point vue, le processus de production d'élites locales permis par le BP semble soumis à la fameuse loi d'airain de l'oligarchie décrite par Robert Michels, la logique interne de la participation créant des *outsiders* et des *insiders*, ces derniers devenant toujours plus spécialisés et professionnels, et les autres toujours plus dépossédés⁷³. La logique de la différenciation sociale apparaît néanmoins moins marquée au sein des institutions de budget participatif étudiées que dans d'autres arènes politiques – au premier rang desquelles les parlements –, dans la mesure où les individus peu dotés politiquement ou culturellement peuvent, exceptionnellement, devenir des élites locales à leur tour si leur participation au BP est suffisamment intensive. Nous avons néanmoins voulu souligner ici le lien indéfectible qui existe entre la qualité de la citoyenneté et la nature du régime politique. Comme l'affirmait déjà Alexis de Tocqueville, « Il est, en effet, difficile de concevoir comment des hommes qui ont entièrement renoncé à l'habitude de se diriger eux-mêmes pourraient réussir à bien choisir ceux qui doivent les conduire ; et l'on ne me fera pas croire qu'un gouvernement libéral, énergique et sage, puisse jamais sortir des suffrages d'un peuple de serviteurs⁷⁴. »

72. Sur ce point, voir Marion Carrel, 2006, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. 19, n° 75, p. 34-50.

73. Robert Michels, 1914, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion.

74. Alexis de Tocqueville, 1840, *De la démocratie en Amérique*, t. 2, chap. IV § 6, Paris, Gallimard [1969].