

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**PARTICIPATION CITOYENNE ET ACTION PUBLIQUE LOCALE : LE DOUBLE
MOUVEMENT THEORIQUE ET PRATIQUE**

Nicolas Ferran

CEPEL, Université de Montpellier,
et IGOP, Université de Barcelone
nicolas.ferran@sciences-po.org

I- Le double mouvement théorique et pratique : les enjeux de la problématique

Nous proposons ici de soumettre l'idéal délibératif qui anime les débats de théorie politique depuis les années 1980 à l'aune des initiatives municipales prises depuis les années 1990. En d'autres termes, il s'agira de mettre en regard deux catégories d'acteurs bien spécifiques – les universitaires et les élus locaux – et questionner les effets de leurs interactions sur la mise en forme d'une démocratie participative, comprise comme offre politique : dans quelle mesure peut-on considérer le savoir académique comme une variable significative dans l'élaboration et la mobilisation de l'offre politique participative de la part des élus locaux ?

Après avoir brièvement évoqué les enjeux de la problématique de ce double mouvement – qui nous amène à mettre en regard deux disciplines, la science politique et la sociologie, nous montrerons en quoi la notion de « rôle » peut être un point d'ancrage cohérent non seulement pour comprendre le comportement des élus au sein des dispositifs participatifs, mais également pour repérer les traces du savoir académique (théorie délibérative) sur les expériences de la politique réelle.

1.1. Généalogie des débats théoriques : de la démocratie participative à la démocratie délibérative

Dès les années 1970, on repère dans la littérature anglo-saxonne toute une série d'ouvrages qui, dans une tradition marxiste, revisitent les théories démocratiques libérales, réduites à de simples relations marchandes¹. Cette « conception minimaliste de la démocratie représentative² » tend à mettre les citoyens à distance des représentants, de la décision et de la discussion des affaires publiques. Il s'agit d'une remise en question radicale de la démocratie libérale, incapable de produire un projet commun ; la politique libérale ne croit pas dans les personnes, et ne peut donc croire dans la démocratie – considérée dans le meilleur des cas comme un « moindre mal ». La démocratie forte ne se présente pas comme une agrégation et une recherche d'équilibre entre les intérêts particuliers, mais repose avant tout sur l'idée d'une communauté de citoyens autogouvernés.

¹ Patman (C.), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge Univ. Press, 1970 ; Mac Pherson (C.B.), *Principes et limites de la Démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985 (1^{ère} ed. 1971).

² Barber (B.), *Democracia Fuerte*, Madrid: Almuzara, 2004.

Les théories participationnistes émergent donc d'une critique très précise du système de délégation : la captation du pouvoir et de la chose publique par une minorité conduit ces auteurs à présenter la « démocratie participative » comme la voie de réalisation de la « démocratie réelle ».

Dans le milieu des années 1980, les débats qui ont cours au sein de la philosophie politique autour de cette thématique débouchent sur l'émergence d'un nouveau concept qui éclipse celui de « démocratie participative » - pléonasmisme peu éclairant en réalité : on ne conçoit que très difficilement une démocratie qui ne soit pas participative : il s'agit de la notion de « démocratie délibérative »³. Cette notion structure tout un débat autour de J. Habermas et de J. Rawls, de la légitimité des décisions ; la légitimité d'une décision reposant avant tout sur l'existence d'une délibération préalable, à laquelle doivent participer l'ensemble des individus concernés par la décision. La démocratie délibérative est présentée par ces auteurs comme un apport théorique au débat sur le fonctionnement des démocraties. De façon très schématique, il est possible de dégager deux principes fondateurs de ces théories délibératives : l'idéal d'argumentation et l'idéal d'inclusion. De ces deux principes découlent quatre vertus de cette nouvelle forme de gouvernement et identifiées par A. Gutmann et D. Thompson [2004] : assurer la légitimité des décisions collectives ; promouvoir la publicité des décisions collectives⁴ ; face à l'incompatibilité des valeurs morales la délibération reconnaît la vertu de chaque position en stimulant le respect mutuel au moment de la prise de décision ; reconnaître les limites et les erreurs inhérentes à chacune des décisions en pariant sur l'apprentissage et une meilleure connaissance de la réalité politique⁵.

1.2. Les initiatives locales : le passage « bottom-up » vers « top-down »

Ce renouveau de la philosophie politique semble coïncider avec la mise en place de procédures, de dispositifs visant à associer directement ou non les citoyens aux processus de décisions⁶. Ces dispositifs sont pensés comme des compléments à la représentation et ne mettent pas forcément la décision en jeu (ils ne prévoient généralement qu'une consultation des citoyens). Une grande variété d'outils participatifs sont donc mis en place depuis les années 1990 par les autorités locales tels que les assemblées (en Suisse et Nouvelle Angleterre), les référendums, les conseils de quartiers (Loi Vaillant de 2002 en France), les fonds de quartier, les budgets participatifs, les jurys citoyens, le développement communautaire, les commissions consultatives...

Alors que les années 1960-70 étaient marquées par une dynamique dite *bottom-up* (ascendant) nous nous situons aujourd'hui dans un contexte d'institutionnalisation participative (mouvement *top-down*)⁷. En d'autres termes, le lien entre société civile et autorités se structurait autour d'une logique de demande, de contestation, de pression sur les plus hautes sphères de décision (Nouveaux Mouvements sociaux). Lobbying qui ne pouvait prétendre en réalité déboucher sur la production d'un nouvel équilibre démocratique pertinent entre Etat et Société civile, sur une mutation structurelle du rapport représentants / représentés.

³ Gutmann (A.), Thompson (D.), *Democracy and disagreement*, Cambridge : Harvard University Press, 2004. Voir aussi Cohen (J.), « Deliberation and Democratic legitimacy », in Hamli (A.) et Pettit (P.) (éd.), *The good Polity*, Oxford, Blackwell, 1989.

⁴ On retrouve ici l'influence des travaux de H. Arendt et J. Dewey sur l'espace public.

⁵ Brugué (J.), « Recuperar la Política desde la Democracia », Conférence, IGOP-UAB, octobre 2008.

⁶ Blondiaux (L.) et Sintomer (Y.), « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, 2002, p. 17-35.

⁷ Gontcharoff (G.), « Le renouveau des comités de quartier », in Blondiaux (L.), Marcou (G.) et Rangeon (F.), *La Démocratie Locale. Représentation, Participation et Espace Public*, PUF, Lille, 1999, p. 305-327.

Aujourd'hui le contexte est tout autre, du moins pour les démocraties occidentales : l'institutionnalisation tend à élaborer un cadre clair, cohérent à la société civile invitée à prendre une part active dans l'ensemble du processus décisionnel (élaboration, mise en forme, suivi et évaluation des politiques publiques locales). De plus la logique d'institutionnalisation dépasse celle de la simple contestation des années 60 : elle repose sur la constitution d'un espace public ouvert à la co-décision, la co-production. Le préfixe tenant lieu et place du citoyen et des nouvelles prérogatives qui lui sont accordé (disons plutôt négociées).

Dès lors le citoyen acquiert un statut d'interlocuteur, légitimé par son expérience du quotidien, muni de son « savoir profane ». L'institutionnalisation officialise ce « statut de profane », en fixe les cadres, les prérogatives, le fonctionnement et prétend donc s'inscrire dans la durée. Il nous faut dégager toutes les implications du passage *bottom up* vers *top down*.

Il est encore très délicat de saisir les tenants et les aboutissants de telles initiatives tant elles relèvent de contextes sociopolitiques hautement disparates. Cependant, au-delà de la pluralité des dispositifs participatifs mis en place l'on peut dégager très schématiquement trois grands objectifs qui structurent et orientent les initiatives municipales : modernisation de l'administration locale, transformation des rapports sociaux ou impulsion d'un progrès démocratique.

Nous nous situons donc aujourd'hui dans un vaste mouvement de définition de la pratique participative et de l'influence qu'elle exercera sur le jeu démocratique local. Qu'est-on en droit d'attendre de ce nouveau jeu démocratique local ? Est-il voué à la marginalité et pourquoi ? Ou au contraire ne renferme-t-il pas les signes d'une mutation de l'espace public démocratique dont il faudrait alors tenter de mesurer la portée ?

On le voit les démarches participatives sont sujettes à de nombreuses motivations, contextes et interprétations. C'est précisément dans ce travail de définition auquel se livrent actuellement les sciences sociales (sociologie et sciences politiques essentiellement) que je souhaite inscrire mes recherches.

1.3. Savoir académique et savoir politique

La question serait de savoir dans quelle mesure l'on peut établir une corrélation entre, d'un côté, le passage des théories participationnistes à la démocratie délibérative, et de l'autre entre initiatives *bottom-up* et *top-down*.

La difficulté majeure à laquelle se heurtent aujourd'hui les responsables politiques dans le vaste mouvement d'institutionnalisation du savoir citoyen – y compris dans les municipalités les plus avancées dans ce domaine – est intimement liée à l'absence d'une définition claire de ce que serait une « bonne pratique participative » : quels sont les canaux de communication qui se révèlent être les plus efficaces ? A quoi s'agit-il de faire participer les citoyens ? Quelle place donner à la parole citoyenne dans le cadre de réunions informatives, consultatives, délibératives ou décisionnelles ? Dans quelle mesure une telle confrontation des savoirs implique-t-elle une réévaluation du rôle des élus (réévaluation qui ne doit en aucun cas affecter leurs prérogatives décisionnelles) ? Dans quelle mesure ces leviers de communication permettent-ils de répondre à la problématique de cohésion sociale ? Quelles sont les initiatives les plus à même, par exemple, d'impliquer les jeunes dans le débat public ? Dans quelle mesure est-il nécessaire d'adapter les initiatives en fonction du public ou d'un quartier donné ? etc...

Compte tenu de ce flou « procédural, politique et conceptuel⁸ », toute municipalité désireuse de prendre le train de la démocratie participative, dans sa dimension la plus

⁸ Blondiaux (L.), « L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué (M. -H.) et Sintomer (Y.) (dirs.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La Découverte, 2004.

innovante, ne s'engage pas uniquement dans un processus de promotion et d'intensification des pratiques consultatives mais accepte également de participer activement au travail de définition d'une bonne pratique participative.

L'hypothèse que nous posons est la suivante : la définition du projet participatif ne repose en aucune façon sur ce que l'on pourrait désigner comme une *communauté de sens partagé* par l'ensemble des acteurs impliqués dans le mouvement d'institutionnalisation. Dans cette perspective, les *idées* ne guident pas forcément les actions en amont, mais sont une *mise en récit a posteriori* des stratégies des acteurs⁹. Or toute la question est bien de savoir qui produit ces idées de participation citoyenne ? Comment les acteurs se saisissent-ils de cette idée de démocratie participative ? Selon quels contextes ?

« Prendre au sérieux l'idéal délibératif » tel que l'aborde la communauté scientifique et comme nous invite à le faire L. Blondiaux¹⁰, ne condamne par le chercheur au seul travail d'évaluation du succès ou de l'échec des dispositifs mis en place. L'intérêt du *mouvement top down*, du rapport entre théorie et pratique sur lequel il repose, réside dans la possibilité de définir les conditions sociologiques dans lesquelles les règles du jeu de la délibération peuvent pleinement s'exprimer. L'objectif d'un tel travail de recherche est assez simple en réalité : il s'agira de repérer les traces du savoir académique au sein du savoir politique ; de soumettre l'idéal délibératif aux différentes initiatives prises dans la « politique réelle ».

A ce stade du questionnement, nous souhaiterions insister sur un point essentiel : soumettre l'idéal délibératif à la pratique revient à mettre en regard deux disciplines, la théorie politique et la sociologie politique, qui possèdent leurs propres outils conceptuels et méthodologiques, et offrent par là même deux voies de problématisation différentes de la thématique participative. A travers l'analyse sociologique des expériences délibératives, nous mettons en avant les apports possibles d'un dialogue interdisciplinaire.

Comme nous venons de le souligner, il n'y a guère que dans le monde anglo-saxon que la redéfinition des modalités de participation du citoyen à la démocratie locale suscite des tentatives de conceptualisation du nouvel « espace public local » qui serait en voie d'émergence. Croisant, pour la plupart, l'analyse habermasienne de *l'espace public* démocratique et de *l'agir communicationnel*, et celle de la *justice sociale* rawlsienne d'autre part, ces travaux, au-delà de l'originalité et de la pertinence du questionnement qu'ils posent, illustrent avant tout la difficulté avec laquelle les penseurs contemporains s'efforcent de passer au tamis scientifique le foisonnement d'une étonnante « mythologie participative ». En d'autres termes, face à l'objet de recherche qui s'offre à nous, nous voulons éviter de cantonner notre réflexion à la seule théorie politique ; cela reviendrait à privilégier une approche centrée exclusivement sur le rapport entre démocratie représentative / participative ; sur la possibilité de définir, avec J. Habermas, la « démocratie délibérative » comme une authentique alternative au républicanisme et au libéralisme ; ou sur l'hypothétique mise en forme d'espaces publics capables de relever les défis de l'exclusion. La raison est simple en vérité : le flou sémantique qui entoure toute référence à la « démocratie participative », les amalgames qui en découlent et les faux semblants qu'il engendre ne permettent pas de saisir la profondeur des dynamiques démocratiques à l'œuvre.

Certes, ces tentatives de conceptualisation du nouvel espace public démocratique fournissent un « terreau scientifique » qui, en dépit de ses ambiguïtés sémantiques, nous laisse entrevoir les attentes suscitées par le thème de la « démocratie participative ». Car dans le

⁹ Fabien Desage, Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°4, août 2005, p. 633-661, Presses de sciences-po.

¹⁰ Blondiaux (L.), « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », Conférence, Université du Québec, nov. 2004.

contexte pesant d'un certain désenchantement démocratique, et plus globalement de la crise du politique, la mise en place de nouvelles modalités de la pratique citoyenne au sein de la *polis*, peut apparaître comme l'une des rares « bouées de sauvetage » dont nous disposons pour redéfinir l'équilibre très largement fragilisé aujourd'hui entre Etat et société civile. Si cet équilibre semble avoir été perdu¹¹, c'est sans doute parce que les contours de la distinction Etat / Société civile, public / privé se complexifient, comme si la lecture conceptuelle traditionnelle des dynamiques démocratiques contemporaines se laissait débordée par des problématiques inédites du « vivre ensemble ». C'est précisément à cette recherche perpétuelle du point d'équilibre démocratique, celui qui assure la relative mais nécessaire cohésion sociale au sein de l'univers libéral dans lequel nous évoluons, que les premières théorisations de la « démocratie délibérative » s'efforcent de répondre.

Le recours aux concepts de la sociologie politique ainsi qu'à une méthodologie d'investigation centrée sur le terrain apparaît comme un levier intéressant pour inscrire la démarche participative dans le jeu conceptuel de la science politique.

L'on fait donc référence au va-et-vient entre *théorie* et *pratique*, *idée* et *initiatives*. Quel rapport entre ces deux mouvements qui composent depuis une vingtaine d'années le mouvement d'institutionnalisation de la démarche participative ?

II- l'élus : vecteur du passage de la théorie à la pratique

Parce qu'il est à l'origine des initiatives participatives, qu'il est *in fine* le porteur de la nouvelle « offre politique », le représentant est un acteur difficilement évacuable de l'analyse. L'objet du présent développement sera de démontrer l'intérêt que présente une étude sociologique, à la fois longitudinale et qualitative, de cette catégorie d'acteur pour appréhender le double mouvement théorique et pratique.

2.1. L'élus local : acteur incontournable de l'institutionnalisation participative.

Partons d'un constat : il semble que le représentant soit le dénominateur commun de l'émergence des théories délibératives ainsi que des initiatives *descendantes*. Il est en effet frappant de remarquer que la diffusion récente des théories de la démocratie participative s'est accompagnée, sous l'influence du paradigme dominant de la démocratie délibérative, d'une atténuation des ruptures qu'elles proposaient dans leurs formulations initiales avec le système de délégation. Si l'idéal d'inclusion est généralement mobilisé par les chercheurs en sciences sociales pour aborder la problématique de l'exclusion – l'objet d'étude privilégié dans ce cas étant les publics visés par les dispositifs participatifs, il concerne tout autant le représentant. D'une certaine manière, la démocratie délibérative récupère les élus largement mis à mal par les premières théories participationnistes. Du côté de la « politique réelle », le passage de la dynamique *bottom-up* à la dynamique *top-down* s'est matérialisé par l'abandon presque total des références à l'autogouvernement ou à l'autogestion, particulièrement vivaces dans les mouvements sociaux des années 1970. La démocratie participative n'est plus conquise mais octroyée ; elle devient l'apanage des responsables politiques locaux.

En opérant maintenant un rapide bilan des recherches effectuées au cours de ces dernières années, il est possible de dégager trois objets d'études récurrents : les dispositifs délibératifs / participatifs (ou le *design institutionnel*) ; les publics ; le processus délibératif lui-même. Il nous faut cependant souligner deux difficultés essentielles que nous rencontrons dès lors que l'on se penche sur cette littérature participative particulièrement fournie :

¹¹ L'on se réfère ici à la capacité régulatrice de la sphère politique, prise dans sa variante démocratique comme processus de pacification de l'espace social par la politisation des conflits sociaux

- la dimension normative d'abord, pleinement assumée par certains auteurs, quoique très séduisante, peut très vite devenir un handicap, dès lors qu'elle insiste sur ce que la démocratie participative *devrait être* et non sur ce *qu'elle est* pour les acteurs qui s'en saisissent. La conséquence d'un tel jugement de valeur – qui disons-le clairement reste scientifiquement très discutable : comment définir une plus-value démocratique ? – à défaut de pouvoir rendre compte des possibilités réelles d'institutionnalisation participative, tend à hypostasier un antagonisme déjà très vivace entre les *pro* et les *anti* participation.

- la question du rôle de l'élu ensuite au sein de ce mouvement d'institutionnalisation. En dépit de la position centrale qu'ils occupent dans le mouvement top-down, les travaux de recherche privilégiant les dynamiques de (re)positionnement de l'élu au contact du projet participatif restent marginaux. Les élus, vecteurs centraux du mouvement d'institutionnalisation des dispositifs participatifs, sont aussi, paradoxalement, le point aveugle des études participatives. Pourtant si l'on suppose que le phénomène participatif accouche d'un nouveau jeu politique local, avec ses propres innovations institutionnelles, et qu'il est destiné à s'inscrire dans la durée au sein des systèmes politiques locaux, l'on peut donc avancer l'hypothèse d'un repositionnement de l'élu local à l'égard des citoyens. En effet, le défi essentiel que ne posait pas le mouvement des années 1960, ou en tout cas de façon moins évidente qu'aujourd'hui, c'est qu'une reconnaissance du statut d'interlocuteur officiel, régulier, structurel de la société civile s'accompagne inmanquablement d'une redéfinition du rôle de l'élu. C'est un point essentiel si l'on souhaite définir les dynamiques participatives : il ne s'agit pas de décrire objectivement le processus de définition du nouvel interlocuteur, son statut. Car le rôle et la place de la société civile au sein du nouvel espace public en gestation se définiront surtout dans un rapport au représentant local. Autrement dit, s'intéresser à l'élu, c'est se pencher sur les possibilités d'articulation du débat avec la sphère décisionnelle, et donc, plus globalement, sur le rapport qui se joue entre le système de délégation et de nouvelles formes de participation citoyenne.

Si l'on se propose de confronter la norme à l'expérience sociologique, il nous faut en quelque sorte opérer une analyse à rebours, c'est-à-dire partir d'une observation rigoureuse du comportement des élus qui se saisissent de cette offre politique et repérer les concordances ou dissonances entre l'expérience sociologique et la théorie politique. Cette approche interdisciplinaire nous plonge au cœur même du propos de notre communication, la question étant de savoir à quel point les élus partagent et expérimentent l'idéal délibératif étudié par les universitaires.

Faire de l'élu local un objet de recherche à part entière exige de prendre en considération trois dimensions fondamentales de son rôle au sein de l'institutionnalisation participative :

- a) Le mouvement top-down, place les élus en première ligne. Mais cette catégorie d'acteur se caractérise par une ambivalence de taille : promoteurs de la participation, ils confèrent dans le même temps à leur mandat de représentant une légitimité ultime et indépassable, incompatible avec d'autres sources de légitimité. Les élus ont peur de la participation et des débordements possibles qu'elle peut produire. Aussi, aborder l'institutionnalisation participative c'est se pencher sur le positionnement paradoxal des élus, tout à la fois moteur et frein du projet participatif.
- b) De l'élaboration à l'expérimentation des dispositifs, il nous faut concevoir le rôle et la place que l'élu sera amené à tenir dans le cadre d'une configuration d'acteurs spécifique. Aussi, il est possible de dégager trois grandes catégories d'acteurs qui, loin de partager le même regard sur l'impératif délibératif, entretiennent leur propre rapport à *l'idée* de démocratie participative : les **décideurs** (élus), les **exécutants** (l'administration) et les **experts** (savoir académique et cabinets de conseil). Ces

derniers jouent un rôle conséquent dans la diffusion du nouveau paradigme délibératif au sein de l'action publique territoriale ; la multiplication des centres de recherches, fondations privées, observatoires ou cabinets conseils attestent de l'engouement des universitaires pour cette thématique. Or si l'on considère ces acteurs comme les principaux producteurs de la *croyance participative* il nous faudra également questionner les dynamiques de diffusion de ce savoir académique vers le savoir politique et administratif : comment élus et fonctionnaires s'approprient l'idée de participation citoyenne pour la convertir finalement en nouvelle *doxa* de l'action publique locale ? Et en retour, comment les dispositifs mis en place sont-ils évalués et alimentent-ils les controverses académiques ?

- c) Les dispositifs participatifs introduisent l'objectivation d'un certain type d'interaction, des règles du jeu, une routinisation de comportements selon des jalons normatifs clairement définis. On reprend ici le constat largement partagé d'un bouleversement des comportements des acteurs politiques locaux, que la notion de *gouvernance* notamment suggère, tout comme l'image du maire animateur. Dans le cadre plus spécifique de la démocratie participative, cette modification des comportements se traduit dans le rapport représentant / représenté. En portant l'attention sur le rôle dévolu à chaque acteur au sein des arènes délibératives, nous disposons d'un angle d'approche intéressant pour repérer les traces du savoir académique : il s'agira de mettre en regard le *design institutionnel* issu directement ou non des sciences sociales, et le comportement des acteurs (élus et citoyens) dès lors qu'ils expérimentent le dispositif. A titre d'exemple, il est possible d'identifier un certain nombre de dispositifs issus des sciences sociales : qu'il s'agisse des jurys citoyens¹², nés en Allemagne dès les années 1970 sous la houlette du sociologue Peter Dienel ; des conférences de consensus danoises¹³ ; ou du sondage délibératif¹⁴, ces dispositifs offrent un cadre d'expérimentation sociologique des principes délibératifs. En cela, ils constituent des objets d'étude tout à fait intéressants pour appréhender le passage de la théorie à la pratique. Or, se pencher sur le design institutionnel de ces dispositifs, c'est aussi et surtout circonscrire le type d'interactions que les acteurs sont censés reproduire. La structure seule ne fait pas tout. Son succès ou son échec dépend intimement de la capacité des acteurs à en appréhender les règles de comportement ; dans ce sens, si le *design institutionnel* présente une voie d'exploration possible du passage de la théorie à la pratique, ce sont les acteurs qui font vivre le dispositif, qui s'approprient ou non les règles de la délibération.

Le degré d'institutionnalisation dépendra donc de la capacité des élus à maîtriser les règles de la délibération (notion de rôle, de comportement), mais aussi à mobiliser ces dispositifs comme un nouveau répertoire d'action dans la conquête du pouvoir (ressources et contraintes). La question qui se pose ici peut se formuler de la manière suivante : dans quelle mesure le savoir académique constitue une variable significative permettant à l'élu de circonscrire le nouveau rôle politique qu'il sera amené à jouer ?

¹² Sintomer Y. et Koehl E. (2002), « Les jurys de citoyens berlinois », rapport pour la DIV, août.

¹³ Boy D., Donnet-Kamel D. et Roqueplo P. (2000), « Un exemple de démocratie participative : la conférence française de citoyens sur l'usage des OGM dans l'alimentation », *Revue française de science politique*, 50 ; Marris B. et Joly B.P. (1999), « La gouvernance démocratique par consultation », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 38.

¹⁴ Fishkin J. (1995), *The voice of the people*, Yale university press, New Heaven ; Price V. et Neijens P. (1998), *deliberative polls : toward improve measures of informed public opinion*, *international journal of public opinion research*, 10 (2) ; Blondiaux L. (2002), *Sondage et deliberation*, *Politix* 57

2.2. Entre déficit cognitif et déficit stratégique : le métier de l' élu à l'épreuve de la démocratie participative

Se référer à des notions telles que « comportement », « rôle » ou « identité » n'est pas anodin. C'est tout d'abord une rhétorique que l'on trouve dans de nombreux travaux dès lors qu'il s'agit d'aborder les dynamiques de (re)positionnement des élus et des citoyens. Les termes dans lesquels Pierre Sadran présente l'expérience du débat public nous semblent être révélateurs d'une interrogation qui accompagne l'ensemble des expériences délibératives : « L'innovation que porte la procédure du débat public repose sur un double postulat implicite (...) aussi éloigné de la réalité que l'est, dans l'ordre juridique, le précepte 'nul n'est censé ignorer la loi'. Le débat postule d'une part que chaque acteur situe clairement les rôles respectifs, comme si chacun avait une parfaite connaissance du scénario. Il suppose en second lieu que chaque acteur veuille en effet débattre au sens de discuter des avantages et des inconvénients du projet (...). Autrement dit, la réussite du débat dépend de la capacité des acteurs à se couler dans un rôle inédit et à se mettre à distance de leurs préjugés¹⁵. »

De plus, ces notions s'inscrivent dans le cadre des travaux effectués par le Groupe d'étude du métier politique (GEMEP) à la fin des années 1980 et dans les années 1990¹⁶. Nous retiendrons ici deux points essentiels de cette approche cognitive :

- le métier de l' élu consiste à endosser différents rôles¹⁷, en fonction du contexte et des interlocuteurs, qui sont autant de systèmes de justification, de représentation qu'il faudra « faire tenir ensemble ». il s'agit de la notion de « prescription des rôles » ou encore « mécanisme de sédimentation des rôles » de l' élu : *On est donc en présence d'un véritable mécanisme de sédimentation, par lequel coexistent des prescriptions de rôle correspondant à des états successifs des rapports sociaux et des registres de savoirs, l'une des caractéristiques du métier politique étant à rechercher dans la gestion au jour le jour de cette coexistence.*¹⁸
- la constitution de ces rôles est le fruit d'une dynamique de transmission de techniques et de savoir-faire, ainsi que des formes objectivées des rapports sociaux qui apparaissent dans le temps. La notion de *co-construction* des rôles est ici primordiale en ce qu'elle nous permet de saisir l' élu dans toute sa complexité, c'est-à-dire en tant qu'*être collectif*. En d'autres termes il s'agit ici d'insister sur le lien étroit qui unit l'état des techniques de gouvernement, des savoir-faire disponibles à un moment précis, avec l'exercice du métier politique. Plus globalement, cela nous renvoie à l'éternelle question des rapports entre savoir et pouvoir ; question que J. Lagroye subdivise en deux parties : qui produit ces savoirs ? et qui se les approprient ? *On ne peut considérer ces état des techniques, des savoir-faire et des savoirs participants à la détermination des rôles, comme constituant des registres ou des répertoires disponibles, qu'à condition de poser aussitôt deux questions : quels groupes ont intérêt à entretenir et à systématiser ces registres, et notamment à les transcrire en 'conseils', en répertoires de comportements, voire en théorie de l'agir*

¹⁵ Revel (Martine), Blatrix (Cécile), Blondiaux (Loïc), Fourniau (Jean-Michel), Heriard Dubreuil (Bertrand) et Lefebvre (Rémi), dir., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, novembre 2007, p. 143.

¹⁶ Composé notamment de G. Binrbaum, J. Lagroye et F. Sawicki.

¹⁷ Notion de *prescription des rôles*, cf. Fontaine (Joseph), Le Bart (Christian), dir., *Le métier d' élu local*, Paris, l'Harmattan (« logiques politiques »), 1994.

¹⁸ Lagroye (J.), « Le métier d' élu », *Politix*, 1994, vol. 7, numéro 28, p. 5. Voir aussi l'entretien, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, 1997, Vol. 10, n° 38, p. 7-17.

*politique ? Quels élus sont portés à faire usage de ces répertoires, à leur donner une consistance en pratique ?*¹⁹

L'intérêt de cette idée de sédimentation est qu'elle laisse la porte ouverte à des syncrétismes participatifs locaux. Autrement dit le savoir faire participatif n'est pas un bloc homogène ; il se greffe à une multitude d'autres savoir-faire hérités des cultures et histoires politiques locales. La question serait ici de savoir si les nouveaux espaces de communication, les interactions qui se créent au sein des dispositifs participatifs, sont le lieu d'élaboration d'une nouvelle identité que l'élu doit circonscrire et éprouver afin de l'endosser pleinement. Le projet participatif se traduit-il par une nouvelle étape du mécanisme de sédimentation des rôles de l'élu ? Et dans ce cas, quelle est l'influence du savoir académique sur la constitution de ce nouveau rôle ?

La difficulté avec laquelle le représentant appréhende le rôle qui se dessine au sein du projet participatif relève d'un double déficit :

→ *Cognitif* : la première limite à l'institutionnalisation participative réside dans le déficit conceptuel de ce mouvement, et que traduisent les ambiguïtés sémantiques entre participatif, proximité, cogestion, délibératif. L'offre politique participative, telle que la mobilisent les responsables politiques locaux comporte deux dimensions :

° Un système de justification : comment est-elle mise en forme dans le discours politique ? Quels sont les arguments avancés ? Quel système de justification ? Peut-on dégager différents degrés d'argumentation au sein de ce système de justification, selon le contexte et les interlocuteurs ? Quels sont les repères normatifs ? Dans quels espaces temps les élus situent-ils ces initiatives (court, moyen, long terme) ?

Ce qui nous intéresse ici, c'est bien l'idée de la démocratie participative, telle que se la représentent les élus (déclarations publiques, discours, questionnaire, entretiens...).

° Des expériences concrètes : les discours ne sont jamais déconnectés de la pratique ; ils s'ancrent dans des interactions sociologiques bien concrètes, et notamment celles qui se développent au sein des nouveaux dispositifs. Pourquoi un dispositif plutôt qu'un autre ? Quels textes régulateurs ? Quels comportements au sein du dispositif ?

Ce qui nous intéresse ici c'est le cadre sociologique dans lequel se forme le discours participatif (nourri de croyances, craintes, de promesses... ?).

→ *Stratégique* : l'élu se détermine dans son activité quotidienne par les rapports de force qui entourent ses prérogatives décisionnelles. Ces dispositifs constituent un « risque politique non négligeable », et tout échec peut s'accompagner d'une sanction par le vote. Or l'axe essentiel d'un élu dans l'exercice d'un élu est bien la « maîtrise du risque politique » (cf : les sondages). ici, à l'incertitude du suffrage s'ajouterait l'incertitude de la délibération, susceptible de désavouer la parole de l'élu et pouvant peser, directement ou non, sur sa réélection. L'objectif pour les élus serait ici de pouvoir maîtriser et mobiliser les outils participatifs de façon suffisamment efficace (au-delà du succès de la délibération, attente de retombées en termes de légitimité pour les prochains scrutins) et cohérente pour en faire un nouveau répertoire d'action dans la conquête du pouvoir. Sans présager du degré d'institutionnalisation, actuel ou à venir, de ces assemblées participatives, nous supposons ici que leur intégration au sein du jeu politique local dépend de la capacité des élus à en interioriser les normes, les codes de comportement certes, mais également à en faire un répertoire d'action suffisamment stable pour être mobilisé, dans le cadre de la compétition politique à moyen et long terme. C'est une dimension instrumentale que l'on ne peut négliger, comme le souligne très justement Joan Font : *For most local actors, citizen participation is*

¹⁹ Ibid. p. 5.

not their first priority. It is a new possibility they can be used to achieve their main objective, be it to win a local election, to build a more sustainable city or to improve a given neighborhood. (...) the reaction of any local actor towards citizen participation will represent a combination of beliefs and instrumental motivations²⁰.

En insistant sur ce point, nous souhaitons mettre en avant une autre dimension des conditions d'institutionnalisation des assemblées participatives (au-delà du succès des consultations, des projets, de leur efficacité sociale, des publics touchés, des conditions de la dynamique d'inclusion si ardemment recherchée au détriment de l'exclusion...) : le rapport coût / bénéfice de ces dispositifs que l'élu doit évaluer avant d'envisager leur possible intégration dans ses stratégies d'action.

→ *Pourquoi un dispositif plutôt qu'un autre ? Y a-t-il des dispositifs qu'ils contrôlent mieux que d'autres, avec lesquels ils se sentent plus à l'aise ? Pourquoi ? Quels sont les dispositifs les plus institutionnalisés ? Dans quelle mesure le niveau d'institutionnalisation de ces pratiques illustre-t-il le niveau de gestion du « risque politique » (la « prise de risque ») ? D'un autre côté, l'institutionnalisation (règles, codes, systèmes de justification...) porte en elle le germe de l'exclusion ; les règles du jeu seront maîtrisées de façon différente selon les catégories d'acteurs, certaines se montrant plus à l'aise que d'autres dans la mobilisation de ce nouveau répertoire d'actions. Aussi, la réduction du coût politique peut s'effectuer au détriment du projet lui-même, en créant de nouvelles sphères de cooptation et reproduisant ainsi des répertoires d'action plus traditionnels (clientélisme).*

Conclusion

L'expérience barcelonaise : le savant et le politique

En guise de conclusion, et pour donner une vision plus concrète des possibles interactions entre savoirs académiques et politiques, nous exposerons de façon très sommaire le réseau institutionnel qui s'est tissé ces dernières années en Catalogne. Qu'il s'agisse de la municipalité de Barcelone, de la diputacio ou encore de la Generalitat, nous ne pouvons appréhender les différents montages institutionnels destinés à promouvoir une pratique délibérative indépendamment de la réflexion universitaire sur les insuffisances de la démocratie représentative. Comme l'écrit Ismaël Blanco, le fait que la majorité des groupes de recherche en sciences sociales portent leur réflexion sur les « limites de la démocratie représentative ainsi que les potentialités et risques de la démocratie directe²¹ », a joué un rôle important pour impulser ces pratiques. Au cours de la décennie des années 1990, la thématique de la participation citoyenne devient dès lors un objet de recherche porteur en Catalogne, et s'articule avec le développement d'expériences concrètes.

Quelques fondations privées ont aidé à financer un grand nombre de ces expériences, recherches et publications, à l'instar de la fondation Jaume Bofill²². Créée dès 1969, cette fondation cherche à « promouvoir les initiatives facilitant la connaissance de la société dans laquelle elle se trouve insérée » ; à « impulser des actions qui contribuent à son amélioration à travers la suppression des inégalités de tout type entre les individus, entre les individus, les groupes et les peuples ; et l'extension de l'éducation et de la culture dans son sens large, pour tous ceux qui en raison de circonstances sociales s'en trouvent éloignés ».

²⁰ Joan Font (ed.), « Public Participation and Local Governance », Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2003, p. 15

²¹ Blanco Fillola (I.), « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? » in Bacqué (M.-H.), Rey (H.), Sintomer (Y.), dir., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 161.

²² <http://www.fbofill.cat/>

Bien que l'on ne puisse véritablement saisir la nature du rapport entre ce contexte universitaire et la politique réelle, la mise en place en 2003 de la Direction générale de la participation citoyenne en Catalogne²³ au sein de la Generalitat, sous la houlette de Joaquim Brugue²⁴ est révélatrice de la captation par le pouvoir politique de l'intérêt que suscite cette thématique dans la région, à travers les recherches universitaires et les initiatives locales. Ce cadrage institutionnel s'est traduit par la production d'un certain nombre de documents destinés à orienter les acteurs locaux dans la mise en forme de dispositifs participatifs. Rédactions de documents qui donnent lieu à un partenariat étroit entre centres de recherches universitaires (Département de science politique de la UAB), fondation privées et collectivités locales (Diputacio et Generalitat). Incontestablement, la réflexion universitaire a fortement déterminé les lignes de travail de la DGPC. On note ainsi un fort usage du terme de « délibération » dans la DGPC. On note une certaine réticence quant à l'emploi du concept de « démocratie participative » qui à l'échelle locale, a fait croire que les habitants pouvaient participer à la décision, a généré des frustrations en Catalogne²⁵.

Il n'y a pas un isolement entre le domaine de la réflexion universitaire et le milieu politique ; il y a un effet d'alimentation : l'un sert à l'autre. Des va et vient se produisent entre le terrain et la formalisation marqués par un apprentissage permanent²⁶.

Ce savoir se diffuse donc dans le cadre d'un réseau institutionnel regroupant centres de recherche / fondations / Observatoires / collectivités locales (Generalitat, diputacio et ayuntamiento) : Dans quelle mesure peut-on aborder ce « savoir délibératif » comme une variable déterminante dans l'élaboration et la mobilisation du nouveau rôle qui se présente à l'élus catalan ? La diffusion de ce savoir délibératif se réduit-il à la simple transmission de nouvelles techniques de gouvernement vers les élus locaux ? Ou comporte-t-elle une dimension cognitive nouvelle de l'action politique locale ?

²³ Nous renvoyons ici au mémoire de fin d'année de Caroline Bataillon, *Participation citoyenne et environnement. Etude de la convention catalane sur le changement climatique*, IEP Toulouse, 2008, sous la direction de Julien Weisbein, et notamment la première partie consacrée à la genèse de la Direction générale de la participation citoyenne.

²⁴ Professeur à l'université autonome de Barcelone, ce dernier a nettement privilégié les opportunités politiques et sociales des théories délibératives dans ses travaux les plus récents, inspirés dans une large part des écrits anglo-saxons : Bohman (J.) et William (R.), *Deliberative democracy and beyond*, Cambridge, MIT Press, 1997; Cohen (J.), "Deliberation and democratic legitimacy" in Hamli (A.) et Pettit (P.), dirs., *The good polity*, Oxford, Blackwell, 1989; Dryzek (J.) *Deliberative democracy and beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Estlund, G., *Democracy*, Oxford, Blackwell, 2002; Ferlie (E.), Pettigrew (A.), Asburner (L.) et Fitzgerald (L.), *The new public management in action*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Fischer (F.), *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford University Press, 2003; Forester (J.), *The deliberative practitioner*, Cambridge, MIT Press, 1999; Habermas (J.), *The structural transformation of the public sphere*, Cambridge, MIT Press, 1962; Hajer (M.A.) et Wagenaar (H.), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

²⁵ « A la différence de l'ka « démocratie participative », il ne s'agit plus de laisser croire aux habitants qu'on les fait participer à la décision au risque de produire de la frustration et du cynisme », Blondiaux (L.), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Baqué (M.-H.), Rey (H.), Sintomer (Y.), dir., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 127.

²⁶ Bataillon (C.), op.cit.