

Les Conférences Nationales de politiques publiques au Brésil. Un saut d'échelle de la démocratie participative

Alfredo Ramos

alfredo@redconvoz.org

Instituto Complutense de Estudios Internacionales

3^a Journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative. GIS

Democratie et Participation

Université Victor Segalen, Bordeaux, 22-23, Nov. 2013

Les Conférences Nationales de politiques publiques sont une Institution Participative récemment développée au Brésil, avec la particularité qu'il s'agit de processus qui, bien que leur base soit locale, s'orientent vers la formulation de politiques publiques au niveau national. Pour répondre à cet objectif, elles combinent des mécanismes participatifs, délibératifs et représentatifs dans un cycle qui commence au niveau municipal, continue au niveau étatique et se conclut au niveau national (Avritzer, Souza, 2013; Ramos, Faria, 2013; Pogrebinschi, Santos, 2011).

L'analyse de ces processus nous permet d'affronter un problème essentiel dans la théorie de la participation : la relation entre la portée et l'échelle de la participation (au niveau administratif). Cette étude s'oriente exclusivement sur l'un des éléments de cette relation : le problème épistémologique (Sintomer, Talpin, 2011), selon lequel la légitimité des expériences de participation se base, en outre, sur l'inclusion de la citoyenneté à travers leurs savoirs d'usage ou moyennant la connaissance basée sur l'expérience localisée. Cette affirmation entraîne une limitation de l'expérimentation participative à l'échelle municipale ou au niveau de quartier (ou en milieux restreint), en réduisant ainsi les possibilités de développer ce type d'innovations sur le plan national. Partant de l'analyse des connaissances utilisées dans deux types de Conférences Nationales, notre hypothèse est que lors des conférences nationales, on présente un répertoire de savoirs qui va au-delà des connaissances d'usage, en prouvant la diversité cognitive qui rend possible les processus de participation de grande efficacité, au-delà du local.. Cette diversité sera conditionnée au design institutionnel de ces processus.

Ce texte s'oriente vers les éléments suivants : dans une première phase, nous décrivons les aspects généraux de la relation entre l'échelle et la participation dans la théorie démocratique, puis nous exposons les trois orientations théoriques qui nous permettent d'affronter cette question : institutionnelle, systémique et épistémique. Le deuxième chapitre présente certaines caractéristiques générales des conférences nationales et le troisième analyse, en se concentrant sur l'orientation épistémique, les formes de production de connaissance et les différents savoirs recueillis à l'occasion des deux conférences nationales qui eurent lieu entre 2011 et 2012 : III^e Conférence de politique pour les femmes (dorénavant CPPF) et I^{ère} Conférence de transparence et contrôle social (dorénavant, CTC), en mettant l'accent sur les espaces autres que les municipaux ou n'ayant aucune affectation territoriale concrète. L'étude exposera leur cycle complet (en commençant par la municipalité de Belo Horizonte jusqu'à la phase finale à Brasilia, en passant par la phase étatique de Minas Gerais).

1. Certaines orientations pour affronter la relation entre la participation et l'échelle

Depuis la Grèce antique jusqu'aux œuvres de Schumpeter (1942), Dahl (2012 [1998]), Sartori (1988 [1987]) ou Przeworski (2010), en passant par les réflexions de Rousseau (1992 [1762]), Montesquieu (1951 [1748]) et les Fédéralistes (1988 [1788]), il est possible de trouver, en outre, un fil conducteur : l'existence d'une relation inverse entre la participation, la taille et l'échelle (Avrtizer, Ramos, 2013). Plus la taille ou l'échelle seront grandes, plus la participation sera réduite, et de même, à l'inverse, plus la superficie, le nombre de citoyens ou le niveau administratif seront petits, plus il y aura de chances de développer des processus de participation de qualité, en soulignant ainsi qu'il est impossible de développer des pratiques de démocratie participative sur le plan national. Cette même hypothèse et beaucoup de ses fondements, sont présents dans de nombreuses œuvres qui façonnent la base de la théorie de la participation (Pateman, 1970 ; MacPherson, 1977 ; Barber, 1984). Parmi les variables qui partagent ce vaste corpus théorique, on y trouve :

- Une conception de l'efficacité de la participation qui diminue au fur et à mesure qu'augmente l'échelle, la surface du territoire ou le nombre d'habitants. L'efficacité acquiert un statut numérique par rapport au pourcentage de l'impact que les individus ont sur le résultat final. Ainsi, plus le nombre de participants augmente, plus l'efficacité participative de l'impact des individus dans la construction de l'intérêt général, diminue. L'équité de la participation implique que tous les citoyens aient le même impact sur la décision finale.

Après *The Federalist* (1988 [1788]), on passe de défendre les territoires plus petits ayant une densité de population plus faible, à une perspective radicalement différente qui, moyennant la défense des systèmes représentatifs, situe les possibilités de bon gouvernement dans de grandes communes à densité de population beaucoup plus élevée. Cette orientation instaure un nouvel élément théorique qui est d'ailleurs partagé par les auteurs que nous avons cités, depuis les publications de Hamilton, de Jay et de Madison jusqu'à nos jours : l'existence d'une relation inverse entre l'efficacité de la participation et celle du système politique. Plus le milieu sera grand et plus la complexité administrative sera importante (comme dans les plus hautes strates du gouvernement), plus le système sera efficace dans le sens de sa capacité de répondre aux besoins de la population, et moindres seront les possibilités de mettre en place des dispositifs de participation. En revanche, les milieux où il est possible de développer de meilleurs processus d'implication des citoyens, sont ceux où les systèmes politiques et administratifs présentent le moins de capacité.

Il existe aussi un élément partagé entre cette production et partie des travaux récents qui mettent à jour la théorie de la participation (Fung, Wright, 2003) : la légitimité de l'échelon local ou de la proximité, se justifie également par les connaissances apportées par les participants et leur façon de traiter leurs demandes. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ces connaissances se limitent au savoir d'usage quotidien ou sont dérivées de leur expérience individuelle, et se concentrent dans un domaine très restreint (au niveau de quartier ou d'activités comme l'activité industrielle). Ceci représente un vecteur d'inclusion dans certains secteurs publics, mais aussi d'exclusion de par la restriction des programmes et des contributions de la participation : « si la compétence civique se résume à l'expertise d'usage, les profanes sont illégitimes pour intervenir à toute autre échelle que celle du proche, du quotidien » (Sintomer, Talpin, 2011, pp. 13-14).

Par rapport à cette question, une grande partie de la théorie de la participation considère que l'efficacité est liée à l'impact direct et tangible des décisions prises dans la vie de tous les jours des citoyens. Les dispositifs mis en œuvre sont plus efficaces et inclusifs s'ils abordent ces thématiques dans un espace proche où les participants auront la possibilité d'observer directement les effets de leur action.

Il se révèle trois domaines décisifs : a) relation inverse entre efficacité de la participation et l'échelle ; b) une relation similaire entre l'efficacité du système et la qualité de la participation et ; c) une forme d'inclusion liée à un certain type de connaissances qui restreint la contribution à la participation. Cet article regroupe trois orientations récentes des théories de la participation et de délibération qui nous aident à faire face à ces problèmes : institutionnelle, systémique et épistémologique.

La question institutionnelle n'apparaît pas dans les réflexions initiales sur la démocratie participative (Sintomer, 2011). Mais depuis les années 90, il existe une orientation institutionnelle qui met l'accent sur l'importance de créer des institutions capables d'améliorer la qualité des processus de délibération et de participation (Cohen, 1997 ; Fung, 2003). Sur la scène brésilienne, cette orientation commence par les réflexions sur le budget participatif de Porto Alegre, où « l'outil méthodologique, avec ses règles formalisées, est à la fois à la source de la problématique et au cœur de la réflexion » (Sintomer, 2011, p. 120), pour conclure avec l'idée des Institutions Participatives (dorénavant, IPs), « différentes formes d'incorporation de la population et des associations de la société civile dans la délibération sur les politiques » (Avritzer, 2008, p. 45). Elles se distinguent par : l'articulation de la participation et de la représentation ; la transformation de la société civile dans une organisation politique permanente ; l'interaction avec des partis politiques et les acteurs de l'État et ; l'importance de la structure institutionnelle pour favoriser l'efficacité et l'interaction entre l'État et la société civile, au-delà de la simple compétition politique (Avritzer, 2009). Jusqu'à présent, on en distingue trois types : Budgets participatifs, Conseils de gestion et plans directeurs, les conférences nationales peuvent également être identifiées comme tel.

Cette orientation permet que l'efficacité passe d'une relation entre l'action individuelle et les résultats, à devenir une question institutionnelle. La structure des institutions devient une variable d'analyse fondamentale puisqu'elle détermine (conjointement aux variables contextuelles) l'efficacité des IP, étant entendu comme effet de démocratisation. Les domaines problématiques seront (Fung, 2003 ; Avritzer, 2008, 2009 ; Faria, Coelho, 2010) : a) le programme et les objectifs des IP, en rapport aux thèmes traités et la capacité de les influencer ; b) sa capacité inclusive et la qualité des délibérations et ; c) son impact dans la population et dans les administrations.

L'orientation systémique, vient des ouvrages de J. Mansbridge (1999), R. Goodin (2005) et C. Hendriks (2006). Ces auteurs défendaient l'existence des systèmes intégrés avec différents espaces et acteurs (chacun d'entre eux ayant ses propres rôles et ses tâches délibératives), lesquels seraient connectés entre eux. Par ailleurs, ils soulignaient également la reconnaissance de différents répertoires discursifs, styles de communication et(ou) acteurs dans la délibération. Mansbridge et Parkinson (2012) et Dryzek (2010) insistent sur l'analyse de la division des tâches entre les parties du système et leur relation, au-delà des endroits prévus comme les assemblées législatives ou les mini-publics. Dryzek (2010) signale trois caractéristiques pour une délibération légitime : inclusive (même droit à participer), authentique (sans coercitions) et

conséquence (différences dans les produits résultat de la délibération). Tandis que Mansbridge (2012) souligne trois dimensions à cet effet : éthique (respect parmi les participants), démocratique (capacité d'inclusion) et d'ordre épistémique (production de décisions et d'opinions basées sur des raisons solides). Les dimensions inclusives et démocratiques se rapportent aux possibilités de participation et d'inclusion. Tandis que les fonctions « épistémique et éthique », de même que les caractéristiques « conséquente et authentique », évoquent les modes où se crée l'interaction entre les acteurs, les formes de communication utilisées et la reconnaissance ou non de différents savoirs dans l'ensemble du système (Ramos, Faria, 2013).

Ces deux orientations centrent la réflexion sur l'efficacité de la participation dans la structure institutionnelle, l'interaction entre les espaces et leurs effets de démocratisation. Ses implications par rapport à la relation entre l'échelle et la participation sont :

- D'envisager l'équité non pas comme ayant la même répercussion, mais plutôt préconisant l'égalité des possibilités de participer et de délibérer, subordonnées par les conditions institutionnelles du processus.
- L'efficacité doit prendre en considération comment formes de communication sont présentées dans plusieurs forums/espaces et leur façon de contribuer à l'élaboration des propositions.
- Aller au-delà d'un programme purement local ou proche, implique d'envisager l'efficacité comme une relation d'adaptation entre l'intensité démocratique (c'est-à-dire, la qualité de la participation) et la capacité du système : les différents espaces et leurs structures, devront s'adapter et répondre aux particularités à l'échelle où seront transférées leur demandes.
- L'efficacité relationnelle : la façon dont se relie les différents forums, scénarios ou institutions de participation situées dans différents espaces ou échelles, contribue ou non à améliorer leur communication et le caractère délibératoire de cette relation. Comment sont transmises les demandes, par quel moyen et de quel façon sont-elles traitées sur les différents forums, cette question nous permet d'appliquer un point de vue systémique à l'analyse de l'échelle.

L'orientation épistémique jaillit de la reconnaissance de cette dimension comme élément de légitimité d'un point de vue systémique et du besoin de surmonter le problème épistémologique indiqué précédemment. Ces deux questions doivent aller de pair pour affronter le thème de l'échelle

La légitimité épistémique se concentre plus dans les produits (décisions, raisons,...) que dans la procédure et part de l'existence d'un patron indépendant pour les décisions correctes (Cohen, 1986), ainsi, toute décision est bonne si elle s'engage pour le bien commun, de façon authentique et indépendamment du processus, et pour ce faire, le meilleur système est la délibération (List et Goodin, 2001). Par ailleurs, l'égalité n'a pas une valeur épistémique et l'équité du processus lui confère « une valeur occasionnelle de moindre envergure » (Estlund, 2011, p. 105).

Un deuxième courant de cette légitimité considère l'équité comme étant l'un de ses principes fondamentaux, puisqu'elle est épistémiquement productive. La participation et(ou) la délibération sont des mécanismes cognitifs de la démocratie (Landmore, 2011) et il est nécessaire de prendre en considération « la capacité de générer des connaissances dans les processus collectifs de prise de décision » (Peter, 2009, p. 5)

pour les améliorer. Ces processus renferment différentes injustices épistémiques qui situent certains acteurs ou groupes en situation d'inégalité face aux pratiques où se génèrent aussi bien la connaissance que son sens social (Frinke, 2009). Reconnaître l'importance cognitive de l'équité, implique d'identifier la légitimité avec l'idée de justice épistémique au-delà des patrons indépendants. Une justice basée sur l'attention aux différences, à la diversité et au conflit, en les considérant comme des éléments cognitifs productifs (Peter, 2009 ; Landmore, 2011 ; Anderson, 2012).

Ces dernières considérations suggèrent que les institutions participatives et les systèmes de délibération, tels que les producteurs de connaissance, doivent reposer sur des paramètres de justice épistémique, d'un point de vue de la participation « en terme d'équité des connaisseurs » (Anderson, 2012, p. 172). Ceci nous entraîne à déterminer quel type de savoirs apparaît dans le domaine public et comment ils interagissent entre eux. Pour les objectifs de cet ouvrage, nous nous en remettons à la typologie élaborée par Y. Sintomer (2008) :

1) Raison ordinaire : Il existe deux variables de ce savoir, qui se réfèrent à une raison accessible à tous et qui dérivent de l'expérience quotidienne. Son usage vise à compléter les connaissances techniques en vue d'améliorer son application.

- Savoir d'usage : Basé sur l'idée que les utilisateurs sont ceux qui connaissent le mieux leurs besoins. Associé à la proximité (entre la population et les politiciens, géographique ou ressemblance sociologique) ;

- Bon sens : Preuve de jugement sans passion, non systématique et désintéressée. C'est la connaissance revendiquée dans les dispositifs délibératifs.

2) Expertise citoyenne : Au-delà de la connaissance quotidienne, ce sont des savoirs plus systématiques qui concernent des concepts abstraits. Il existe trois types :

- Savoir professionnel diffus : Des connaissances professionnelles que les participants transfèrent aux processus où ils sont impliqués ;

- Expertise par délégation : Des connaissances acquises lors de l'exécution de tâches déléguées par l'État vers la société civile ;

- Contre-analyse : Développé à l'occasion de conflit scientifique ou technique, il jaillit lorsque certains acteurs demandent l'ouverture d'un débat au-delà des habituels dispositifs de décision spécifiquement créés à cet effet. On remet en cause la délégation vers les spécialistes en faisant appel à des diagnostics ou des solutions conçues par ces auteurs ou en ayant recours aux experts externes ;

3) Savoir politique ou militant, acquis lors des processus de mobilisation politique ou des dispositifs participatifs ou délibératifs. Ces processus sont des écoles de citoyenneté où, grâce à la réflexion collective, l'analyse, l'apprentissage et l'interaction avec les autres, se développent les droits et les connaissances qui mettent en question les marges de la culture civique à l'usage et la division du travail entre ceux qui savent et ceux qui ne savent pas. Cette typologie se rapporte aussi à une série de compétences sur le fonctionnement des mécanismes politiques et administratifs ou à un certain savoir-faire politique (allant de la gestion d'une réunion, à savoir parler en public,...etc.), (Nez, Sintomer, 2013).

Selon cette dernière orientation, l'efficacité des structures institutionnelles est liée à la façon de construire des processus basés sur une justice épistémique par rapport à la présence et l'interaction de différents savoirs. Il est nécessaire de comprendre quelles sont les connaissances qui portent à la participation lorsque l'on abandonne la centralité locale. Ce qui nous emmène à analyser où apparaissent les différents savoirs, les espaces de production cognitive et quel est l'impact de l'interaction entre les connaissances, les échelles et les thématiques de ce processus.

2. Les Conférences Nationales au Brésil.

Le cycle des Conférences commence généralement par une première phase municipale où la participation est libre et ouverte, et où l'on choisit les propositions à débattre dans un deuxième niveau, de même que les délégués qui participeront à la phase suivante. La deuxième correspond à la phase étatique (une pour chacun des 27 états de la fédération brésilienne) et sa participation est limitée aux représentants élus à l'occasion des Conférences municipales ; on y sélectionne les propositions et les délégués qui feront partis de la dernière phase d'ordre national. C'est la fin du cycle, à ce stade, on choisit les propositions définitives moyennant la participation de différents délégués provenant de tout le pays.

En fonction de la politique publique et de la municipalité, il pourra exister des pré-conférences (préalables aux municipales), décentralisées vers les arrondissements ou les quartiers afin de faciliter la participation, en répondant aux mêmes objectifs que les étapes indiquées : élection des délégués et propositions. Il y aura des Conférences Libres ou Virtuelles. Les premières s'autoconvoquent en respectant une série de conditions et ses propositions sont débattues lors de la phase nationale. Les secondes sont des espaces télématiques de débat, de participation ouverte et ses propositions passent aussi à la phase finale.

Le fonctionnement de chaque Conférence se divise en cinq étapes différentes : a) réception : on y fournit aux participants la documentation nécessaire et les accréditations pour participer ; b) séance plénière d'ouverture où est lu et voté le règlement interne de la conférence ; c) débat thématique : discussion des propositions à adopter par groupes de travail (dorénavant, GTs) ou en session plénière ; d) élection des délégués qui passeront à la phase suivante et ; e) session plénière de fermeture où seront adoptées les propositions définitives et seront présentés les délégués.

Bien qu'elles soient nées en 1941, c'est sous le gouvernement de Lula qu'elles ont été le plus développées, en contribuant ainsi à modifier la scène participatif brésilienne (Avritzer, Souza 2013). Sur le tableau ci-dessous, il est possible d'observer certaines questions qui corroborent cette affirmation : a) des 125 Conférences qui eurent lieu depuis 1941 jusqu'à fin 2012, 89 se déroulèrent depuis 2003, durant les gouvernements du Partido dos Trabalhadores ; b) des 44 thématiques traitées jusqu'à présent, sept sont préalables à la promulgation de la constitution (1988) (centrées dans le domaine de la santé) et six furent inaugurées après. Mais 28 nouvelles thématiques apparaissent entre 2003 et 2011 et 4 de plus sous le gouvernement de Dilma Rouseff ; c) Sous les gouvernements du PT, il se réalise des Conférences dans tous les domaines et thématiques. Ces données, de même que l'innovation dans la structure des conférences nationales de politiques publiques vers un format bien plus participatif, nous permet d'affirmer que c'est à partir de 2003 que nous trouvons un développement de l'institutionnalité participative brésilienne sur le plan national.

Tableau 1 : Conférences nationales de politiques publiques. 1941-2012

DOMAINES	THÉMATIQUE
Les minorités et les droits de l'homme	Les jeunes (2008, 2011)
	LGBT (2008, 2011)
	Peuples indigènes (2006)
	Enfance et Adolescence (1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011)
	Personnes avec déficience (2006, 2008, 2012)
	Personnes âgées (2006, 2009, 2011)
	Promotion de l'égalité des races (2005, 2009)
	Politiques publiques adressées aux femmes (2004, 2007, 2011)
	Communautés brésiliennes à l'extérieur (2008, 2009)
	Droits de l'homme (96, 97, 98, 99, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008)
Développement, économie et environnement	Défense civile et assistance humanitaire (2010)
	Ressources humaines dans l'administration publique fédérale (2009)
	Sécurité publique (2009)
	Économie solidaire (2009)
	Villes (2003, 2006, 2009)
	Agriculture et pêche (2003, 2006, 2009)
	Sécurité alimentaire et nutritionnelle (1994, 2004, 2007, 2011)
	Enfant et jeunes pour l'environnement (2003, 2006, 2009)
	Environnement (2003, 2005, 2009)
	Systèmes de production locale (2004, 2005, 2007, 2009, 2011)
	Développement rural durable (2008, 2011)
	Conférence de contrôle social et principes de transparence (2012)
	Assistance technique et extension rurale (2012)
	Emploi et travail décent (2012)
Développement régional (2012)	
Éducation, culture et communication	Éducation de base (2008)
	Formation professionnelle scientifique (2006)
	Science, technologie et innovation (1985, 2001, 2005 et 2010)
	Formation professionnelle (2008)
	Sport (2004, 2006)
	Communication (2009)
	Culture (2005, 2010)
	Éducation (2010)
	Éducation scolaire indigène (2009)
La santé et les politiques sociales	Environnement (2009)
	Santé (1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986, 1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2011)
	Science, technologie et innovation en santé (1994, 2004)
	Médicaments et assistance pharmaceutique (2003)
	Santé buccale (1986, 1993, 2004)
	Gestion du travail et éducation sanitaire (1986, 1994, 2006)
	Santé indigène (1986, 1993, 2001, 2006)
	Assistance sociale (1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011)
	Santé des travailleurs (1986, 1994, 2005)
	Santé mentale (1987, 1992, 2001)
Total	44 (125)

Source : Ramos, Faria, 2013, p. 45-46.

3. Les Conférences Nationales de politique pour les femmes et de transparence et contrôle social

Ces deux cas, nous permettrons d'illustrer quelles sont les connaissances qui apparaissent dans ce type de processus. Les résultats ci-joints sont le produit d'une recherche ethnographique qui combine l'observation des réunions (aussi bien de groupes de travail¹ que de séances plénières), les interviews aux participants et aux organisateurs et l'analyse des rapports de chaque expérience. Dans les deux cas, le cycle étudié s'initie dans la municipalité de Belo Horizonte, en passant par la conférence étatique de Minas Gerais et se terminant avec la conférence nationale de Brasilia. Le choix de Minas Gerais correspond à d'autres études réalisées auparavant dans le cadre de la démocratie participative qui s'orientent aussi vers cet état brésilien et sa capital (Belo Horizonte) étant donné son taux de représentativité élevé par rapport à l'ensemble du pays (Avritzer, 2010).

En plus des questions reflétées sur le tableau ci-dessous, leurs différences fondamentales, conjointement au nombre de participants, concernent sa structure institutionnelle. La CTC compte sur des conférences libres et virtuelles, mais n'est pas décentralisée au niveau infra-municipal. La représentation est également différente. Dans la CPPF, à partir de la phase municipale, les déléguées sont distribuées selon les pourcentages suivants : 60 % société civile et 40 % pouvoir public. Dans la CTC la représentation était la suivante : 60 % société civile, 30 % pouvoir public et 10 % conseillers². Par ailleurs, le processus de la CPPM, dans son cycle depuis Belo Horizonte à Brasilia, va avoir pour objectif l'élaboration des directrices des plans municipaux, étatiques et nationaux, alors que les propositions de la CTC s'adressent uniquement à l'échelle nationale. La CTC orienta le débat sur 4 axes : 1) promotion de la transparence publique et de l'accès à l'information ; 2) mécanismes de contrôle social, implication et formation de la société pour le contrôle de la gestion publique ; 3) action des Conseils comme moyens de contrôle et ; 4) directrices pour la prévention et la lutte contre la corruption³. Les débats de CPPM s'articulèrent autour de : 1) l'autonomie économique et sociale ; 2) l'autonomie culturelle ; 3) l'autonomie politique et ; 4) l'autonomie personnelle⁴.

Tableau 2. Phases et nombre de participants dans les CPPM et CTC

THÉMATIQUE	Pré-conférences	Conférence municipale Belo Horizonte	Conférence étatique Minas Gerais	Conférence nationale Brasilia	Conférences libres	Conférence virtuelle
CPPM	9 Pré-conférences régionales. 1092	317 participants. 2-3/IX/2011	957 participants 17-19/X/2011	2813 participants 12-15/XII/2011	Non	Non

¹ Le fonctionnement des GT présente des similitudes et des différences dans les deux processus. Dans les deux cas, lors des premières phases du processus, les GT se chargeront d'élaborer des propositions qui seront débattues dans les phases postérieures. À partir de la deuxième phase (municipale dans la CPPM et étatique dans la CTC), les GT travaillent sur les propositions recueillies au cours des phases précédentes. Les différences se rapportent au nombre d'axes débattus par chaque GT ou à son autonomie d'intervention face aux propositions ou à sa capacité d'élaborer de nouvelles propositions. Ces différences seront indiquées tout au long du texte.

² Les conseillers sont des membres qui appartiennent aux conseils de gestion des politiques publiques.

³ Les GT qui travaillaient sur cet axe furent étudiés et observés lors des conférences municipales, étatiques et nationale.

⁴ Dans la CPPM, la division thématique des GT ne répondait pas toujours à ces axes, on spécifiera dans chaque cas quel a été le groupe observé.

	participants. Une par jour. VIII/ 2011					
CTC	Non	350 participants 10-11/XI/ 2011	512 participants 14-15/III/ 2011	1374 participants 18- 20/V/2012	Oui. 16 Conférences Libres à Minas Gerais ⁵	Oui. 19 III-8 IV/ 2012. 2960 participants

Source : élaboration propre à partir des données de la Secretaria de Políticas para as Mulheres et la Controladoria Geral da União.

Nous présentons ci-dessous les différents savoirs utilisés dans chaque phase des deux processus, en prenant en considération les échelles supérieures (nationale et étatique dans les deux cas) et les espaces non territoriaux de la CTC (les conférences libres et virtuelles).

3.1 Les débuts du processus à échelle municipale.

Les pré-conférences régionales (CPPF) ont eu lieu avant la Conférence Municipale dans les neuf régions de Belo Horizonte. Il s'agissait d'une phase de participation ouverte et très informelle (par exemple, absence d'un règlement interne). Elles ne fonctionnèrent pas toutes pareilles, certaines observèrent les GTs⁶ et la séance plénière, tandis que les autres délibérèrent en séance plénière, sans division de groupes. Quant aux savoirs présentés, grand nombre d'expositions se concentraient sur des expériences quotidiennes limitées au savoir d'usage. Tandis que les travailleuses du secteur sanitaire, éducatif ou de l'assistance à la violence basée sur le genre, utilisaient le plus souvent des connaissances liées à leur profession. La phase municipale disposa d'un degré d'institutionnalité plus élevé (règlement interne, GT⁷ et des variables claires pour l'élection des déléguées). Les débats se sont concentrés sur l'amélioration des propositions qui provenaient de la phase précédente (puisqu'il n'était pas possible de faire de nouvelles propositions), en les modifiant ou en les fusionnant. À ce second stade, la typologie des connaissances est similaire au niveau précédent, bien qu'il faille souligner que leur degré d'interaction est plus élevé.

La phase municipale de la CTC fut la première de ce processus et par conséquent celle de libre participation, elle disposait d'un règlement qui ne fut pas mis à débat. Chacun des quatre axes disposait de cinq sous-groupes de travail chargés d'élaborer des propositions. Le débat fut bref et nous en soulignons la présence des connaissances suivantes : des acteurs impliqués dans la gestion publique (surtout de la part des auditeurs), le savoir des conseillers (cherchant plutôt à partager leur expérience personnelle) et celles de certains mouvements sociaux qui exposèrent quelques unes de leurs pratiques (tels que les plans d'objectifs de l'administration municipale comme moyen de contrôle). À la fin des GT, il n'existait pas de session plénière pour y débattre les propositions. Chaque participant entra dans une salle et passait à voter, un par un, sans débat public préalable⁸.

⁵ Le nombre de participants aux Conférences Libres à Minas Gerais, n'est pas disponible. Nous pouvons uniquement faire référence à la moyenne du pays : 105 participants

⁶ Les GT observés travaillaient sur les axes 3 et 4.

⁷ Après observation du GT de l'axe 4.

⁸ Chaque participant pouvait voter dix points parmi les différentes propositions. Il pouvait voter un maximum de trois points pour chaque proposition.

3.2 *Le saut d'échelle : le niveau étatique*

Lors de la phase étatique de la CPPF, les GT commencèrent à délibérer sur plus d'un axe du Plan National, disposant de plus d'autonomie et de capacité pour transformer les propositions et en apporter des nouvelles. Le GT objet de cette étude (« participation des femmes dans les espaces de pouvoir » et « culture, communication et mesures non discriminatoires », axes 5 et 8 du Plan National⁹), modifia la plupart des propositions reçues.

La diversité du répertoire discursif fut assez réduite (à certains moments, des poèmes furent lus pour défendre une proposition et il y eut aussi des échanges de récits personnels hors du commun) et parmi les savoirs utilisés dans cette phase, deux se répètent le plus souvent. Un savoir professionnel diffus et varié caractérisé par : a) mentions aux questions législatives (« il est indispensable de respecter la réforme de 2009 concernant la destination des fonds des partis à la formation »¹⁰, « il faut réformer la loi 9594/1997 pour inclure les femmes gitanes et les femmes des communautés traditionnelles ») ; b) l'expérience professionnelle et académique (dans certains cas, proche à la contre-analyse) du secteur traité (il existe de nombreux débats concernant les politiques de cotisations, citant des études ou des expériences d'autres pays ou faisant référence au besoin d'intersectorialité dans les politiques publiques) ou dans d'autres domaines : « d'après ce que j'ai observé dans mon travail –au service public- il faut incorporer des mécanismes pour recueillir les données à partir de l'attention selon l'orientation sexuelle ».

Il apparaît des savoirs politiques dérivés de l'expérience vécue dans d'autres processus de participation, ou à l'occasion de différentes conférences (aussi bien dans les étapes préalables que pour d'autres thématiques ou même dans les éditions précédentes de la CPPF). On visait à modifier les propositions dans un sens stratégique, en les détaillant en fonction du niveau de compétence administrative dont ils se référaient, à son application ou en observant les éléments problématiques des politiques à travers la contre-analyse (« d'après notre travail, ce type d'actions doit s'en tenir à la mémoire et au patrimoine dans le but d'inclure les femmes noires des communautés traditionnelles »). Les expériences personnelles avaient une présence bien plus petite qu'auparavant (par exemple, à un moment donné du débat sur le besoin de matériels de formation, une femme se lève et nous montre une série de livres en affirmant : « ce sont les livres que j'ai lu, et avec lesquels je me suis formée. C'est grâce à eux que je participe en politique aujourd'hui. Nous n'avons pas besoin de nouveau matériel, nous devons diffuser ceux que nous avons ! ». Les savoirs délégués qui faisaient référence à l'expérience acquise dans la gestion de certains programmes socioculturels, étaient minoritaires.

Il était possible de lancer de nouvelles propositions au sein de chaque axe à l'échelle étatique ou nationale. Il n'y eut pas de grands débats sur les propositions qui furent toutes approuvées, mais qui ont permis d'évaluer les connaissances qui, dans le passé, n'avaient pas d'espace réservé à l'expression (du à la structure des étapes précédentes où certaines questions ne se débattaient pas). À ce stade, on souligne tout particulièrement les apports des professionnels des médias.

⁹ Cette phase préféra suivre les axes du Plan National plutôt que ceux qui avaient été marqués par l'organisation de la CPPF.

¹⁰ Sauf indication contraire, toutes les références qui apparaissent dans ce texte, ont été recueillies au cours des débats des groupes de travail.

Et pour finir, dans tous les GT (il y en avait six) sauf un, près de 80 % des propositions avaient été largement modifiées ou étaient nouvelles. Ceci prouve que le travail des GT fût fondamental dans l'élaboration de l'agenda de la conférence. Les propositions approuvées par les GT, étaient présentées lors de la séance plénière, pour les soumettre au vote définitif ; les participantes pouvaient les modifier ou en ajouter des nouvelles. La plupart des modifications (à plus de la moitié des propositions) cherchaient à modifier légèrement le texte. Dans la plupart des cas, les modifications ne furent pas justifiées, mais elles étaient tout de même approuvées. Dans les quelques cas où celles-ci furent justifiées, les savoirs prédominants étaient d'ordre technique (référence à la législation ou aux compétences des organismes publics).

Le débat sur la légalisation de l'avortement fut la question la plus polémique. Les déléguées contraires avaient recours à des phrases telles que, « cette conférence défend la vie, cette proposition va contre la vie et donc contre l'esprit de la conférence » ou « là, c'est légaliser le meurtre ». Les avis favorables affirmaient que : « Le Brésil est un pays laïque, la religion ne peut influencer ces décisions » ou « les femmes ont le droit de décider ce qu'elles font de leur corps ». Le vote du se faire à deux reprises et la légalisation l'emporta avec seulement quatre voix de différence.

À cette phase de la CTC, il y eut moins de possibilité de débat, puisque les participants de chaque GT ne débattaient pas un axe, mais sa dixième partie (moins de dix propositions pour en choisir deux). Ces dernières furent uniquement sélectionnées, sans pouvoir les modifier ou en ajouter d'autres, ne pouvant pas non plus intervenir sur les choix de ses collègues d'axe. À la fin du travail de groupes, on lisait celles qui avaient été sélectionnées, sans possibilité de débat. Le mécanisme de vote fut le même que celui de l'étape municipale, donc aucune séance plénière de débat ne fut donc programmée. Le temps de débat et les propositions faites par le sous-groupe observé, comme pour le reste des groupes, furent minimales n'offrant qu'une interaction très limitée. En l'occurrence, on suivit l'axe 4 du débat. Le sous-groupe observé ne pouvait délibérer que sur huit propositions et l'interaction en fut très limitée. Le peu de débat qu'il y eut, se centra sur la connaissance de certains dispositifs de participation (les auditorats et les audiences publiques). Quelques connaissances d'ordre légal, fruit de l'expérience professionnelle et liées à la gestion publique, furent présentées de manière marginale.

3.3 Les forums non territoriaux : Conférences Libres et Virtuelle

La Conférence Virtuelle disposait d'un forum d'élaboration des propositions pour chacun des quatre axes de la CTC. Tous suivaient le cycle suivant : présentation et débat des propositions ; présentation des propositions élaborées pour leur éventuelle modification et ; vote. Les quatre axes déployèrent une dynamique similaire où : a) la plupart des propositions se présente sans justification ; b) celles-ci sont rarement modifiées, et se limitent à ajouter des questions telles que « garantir par la loi », « obliger » ou désignant les destinataires comme étant « les corrupteurs » ; et c) le débat dans chaque forum est restreint. La distribution de la connaissance parmi les axes se fait de façon très différente ; voici les savoirs les plus significatifs de chacun d'entre eux :

- Axe 1 : Des savoirs professionnels des travailleurs du secteur public ou du secteur privé lié au public. On souligne les références concernant les questions législatives, comme : « la qualité des dépenses publiques fait l'objet de recommandations dans la loi n° 4.320/64 et de matière d'étude dans le décret-loi

n° 200/67 », « je souhaite souligner l'importance du règlement prévu dans l'art. 8°.3, de la Loi d'accès à l'information qui établit le modèle minimum exigé par les administrations publiques ». Il existe des connaissances dérivées de la gestion des politiques publiques (« je travaille depuis des années dans le programme Bourse Famille [...] nous disposons d'une pratique de contrôle social reconnue au niveau national ») ou du travail dans les organismes de contrôle public (« l'évaluation de l'exercice des organes publics est prisonnière de l'information de l'exécution budgétaire, qui est insuffisante pour la qualification des dépenses publiques »).

- Axe 2 : Des connaissances dérivées des expériences de participation. Il y avait une prédominance de participants d'observatoires sociaux qui socialisèrent leur expérience « nos actions sont orientées vers les fiscalisations et les licitations, allant de l'élaboration des ordonnances à la remise du produit [...] l'un des rôles de l'observatoire social est l'éducation pour la citoyenneté fiscale [...] c'est le modèle que nous suggérons à partir de cette façon de travail que nous avons déjà pratiquée », ou leur recherche sur la viabilité de certaines initiatives : « dans certaines études de viabilité nous avons définis la quantité de 7.000 R\$ mensuels [...] pour des villes de 500 000 habitants ». Les autres pratiques exposées constituent une mosaïque de réalités différentes d'une municipalité à l'autre : « les audiences publiques des petites villes sont pratiquement pro forma, vides, se faisant par simple formalité » ou encore, « nos quartiers étaient éloignés, le prix du transport et l'alimentation ont été les principaux obstacles pour une meilleure participation et une fiscalisation des ressources publiques ». Ces interventions ont aidé à débattre sur la manière de favoriser la participation.
- Axe 3 : Savoir politique dérivé de l'expérience lors des conseils de politiques publiques. Les apports concernaient leurs conditions de travail et la manière d'améliorer sa fonction de contrôle social : « je connais des conseils totalement démunis, sans aide ni infrastructure », « on parle de pouvoir délibératif, mais il est très difficile d'accéder aux documents officiels » ou « le manque de formation est l'un des plus grands problèmes ». On parlait des asymétries d'information entre les segments (pouvoir public et société civile), les besoins de formation et les ressources auxquelles ils ont accès (et leurs déficiences), et du manque d'interaction entre les différents conseils et entre ces mêmes conseils et le reste de population.
- Axe 4 : La présentation des propositions fut plus restreinte quant aux savoirs spécifiques, en se limitant aux connaissances professionnelles et en soulignant la provenance, le justifiant de la manière suivante : « je travaille toujours à l'occasion des élections en tant qu'employé de justice » ou « la proposition que je présente, arrive après 17 ans de travail dans la Cour des Comptes de l'Union ». Il existe très peu de références basées sur l'expérience locale, comme l'adoption d'une mesure (« ma municipalité a fait un pas important, en 2008 il y eut un concours public pour remplir différents postes, en outre celui de contrôleur général de la municipalité ») ou dans le cas d'un haut fonctionnaire impliqué dans une affaire de corruption.

La génération de connaissances était l'un des objectifs de beaucoup de Conférences Libres. Selon un coordinateur du processus, ces dispositifs « ont permis la manifestation

de groupes plus orientés vers une thématique concrète »¹¹. On visait à réunir des groupes particuliers pour qu'ils puissent apporter leurs connaissances concrètes au CTC. Il fut mis en place, conjointement aux forums des communautés indigènes ou quilombolas, des formes de *contre-expertise*, tels que des groupes de personnes handicapées ou des groupes de travail sur des données ouvertes. Par ailleurs, différentes collectivités réalisèrent des Conférences pour systématiser leur travail sur les questions liées à la CTC, comme l'Institut Ethos (sur la responsabilité sociale corporative), ou des institutions académiques, comme la PUC-Minas, qui les réalisèrent lors de leur cours annuel de contrôle social.

La Conférence Libre de Belo Horizonte (03/04/2012) où assistèrent 72 participants, eut un lien plus réactif dans la construction de connaissance. Il naît du désaccord de certains participants face à la méthode de la phase municipale. Ce forum fut créé pour « être en mesure de discuter ouvertement »¹². Il y eut différents exposés (plus que dans d'autres phases de la CTC) choisis dans le but d'entrecroiser les thèmes à débattre et les exposés. Lors du vote final, on opta pour débattre toute les propositions et les modifier avant de les prioriser. Les participants affirment que la diversité des connaissances fut plus élevée qu'à l'occasion de la municipale : « les axes étaient plus variés : forum de réforme urbaine, du quartier, mouvement sociaux d'enfants et d'adolescents, salaires des gestionnaires »¹³. Il y eut des apports de connaissances liées à l'expérience participative (avec des critiques aux forums du budget participatif ou aux conseils du gouvernement) et d'autres liées à la gestion publique, dont l'apport fut notoire de par les assistants : « j'ai découvert les conditions de travail de certains auditeurs, [...] Nous apprenons à travers la façon de fonctionner des institutions »¹⁴. La délibération finale avait permis à certains participants de changer leurs priorités : « moi, je défendais fortement une proposition et après le débat, j'ai changé d'avis »¹⁵.

3.4 La fermeture du processus : La phase nationale

L'étape nationale de la CPPF accusa certaines différences par rapport aux phases préalables. Tous les GT (24 au total) ont débattu sur l'axe d'autonomie économique, et se sont ensuite divisés dans les autres axes de la Conférence (Autonomie Politique, Culturelle et Personnelle). Les GT observés (Autonomie Économique et Culturelle) avaient débattus presque la totalité des directrices, en les modifiant et en élaborant d'autres nouvelles. La plupart des propositions disposèrent d'un degré d'interaction discursive supérieur aux étapes précédentes, et presque toutes furent approuvées sans avoir à les voter pour trancher les conflits.

Dans ce niveau, la typologie des connaissances est plus variée que dans les phases précédentes. Les savoirs législatifs ou techniques dans le cadre de la catégorie des savoirs professionnels diffus ont une présence importante (« dans les cas d'enfants handicapés, il existe une législation aussi bien dans le domaine de la santé que d'aide sociale qui facilite le permis pour s'occuper de leurs enfants, mais il ne s'agit pas d'un congé de maternité »). Mais ils partagent l'importance qu'ils lui accordent avec d'autres, plus politiques ou de contre-expertise. Dans certains cas, comme celui de l'adoption, il

¹¹ Entretien avec un coordinateur national de la CTC.

¹² Entretien avec organisatrice de la Conférence Libre de Belo Horizonte.

¹³ Entretien avec un participant (I) de la Conférence Libre de Belo Horizonte.

¹⁴ Entretien avec un participant (II) de la Conférence Libre de Belo Horizonte.

¹⁵ Entretien avec un participant (I) de la Conférence Libre de Belo Horizonte.

existe une interaction entre les discours plus professionnels comportant des connaissances liées à la dynamique de la contre-analyse autour de la même thématique.

Les contre-analyses présentées furent variées : des références aux recherches ou aux travaux d'organismes indépendants (concernant, par exemple, l'inégalité salariale), des connaissances sur les patrimoines culturels immatériels (« nous avons un problème avec l'appropriation des savoirs et de la culture indigène, ils sont en train de devenir des biens de consommation culturelle qu'ils ne peuvent pas contrôler ni en profiter » ou « il y a d'autres patrimoines qui disparaissent comme celui des sages-femmes qui n'ont pas moyen de garantir la reproduction ou la valorisation de leur activité »), ou un autre type de connaissances développées à partir de la pratique spécifique des mouvements sociaux (éducation, diversité ethnique... etc.) et son analyse de politiques publiques (« dans le domaine rural, l'assistance technique ne contemple pas les femmes quilombolas en fonction de leur spécificité » ou « il n'existe pas de programmes d'éducation adaptés aux femmes qui sont en prison »).

Quant au savoir politique, il était fait référence à l'agenda d'autres conférences (« lors de la conférence sur l'éducation, cette proposition fut approuvée, il faut insister sur l'éducation supérieure ») ou au travail d'autres mouvements sociaux (« le mouvement syndical contribue dans la moitié du Pré-Sal au financement de l'éducation » ou « là dehors, mes collègues de l'Uni campent pour revendiquer cette proposition »), soit pour renforcer une proposition d'une autre déléguée, soit pour justifier une proposition. Certaines déléguées, de par leur expérience dans ce type de processus, purent résoudre des problèmes de gestion du débat ou complétèrent la rédaction des propositions pour les rendre plus applicables. Les plus jeunes furent la référence de la participation dans les institutions participatives (fondamentalement lors des conseils) ou dans les projets sociaux.

Les expériences personnelles, de caractère plutôt anecdotique, venaient renforcer certaines propositions (« ils m'avaient congédié de mon travail parce que j'avais décidé d'aller vivre avec ma partenaire, et après recours, ils durent me reprendre. C'est pour ces raisons que cette proposition est si importante »). Les références aux réalités locales ne furent pas nombreuses, fondamentalement rapportées à la situation des communautés traditionnelles ou quilombolas.

Le pourcentage de propositions modifiées après avoir passé par les GT, fut de presque 95 %. Lors de la séance plénière, seules les propositions de moins de 70 % d'approbation dans les GT, étaient votées, le reste était directement adopté. Un très haut pourcentage de ces propositions fut adopté sans qu'il ne fût présenté aucune motion de modification et il n'y eut que très peu de débats orientés à la modification. À ce moment, on souligne tout particulièrement un exemple notoire de savoir politique. Tout au long du cycle, l'éventuelle légalisation de l'avortement fut la proposition la plus polémique. Pour éviter son éventuel blocage, certains mouvements de femmes s'organisèrent dans le but de construire une proposition qui évitait explicitement le mot légalisation, mais sans pour autant perdre son sens. Cette proposition fut adoptée sans problème. Cependant, celle qui contenait le mot légalisation fut l'objet de discussions tendues lors de la séance plénière. Loin de s'arranger au travers des interventions publiques, les groupes en conflit se divisaient dans les lieux et protestaient et se faisaient mutuellement des reproches. Elle fut finalement mise aux voix et adoptée.

Durant la phase nationale de la CTC, 407 propositions distribuées en quatre axes, furent traitées. 54 % de celles-ci, provenaient exclusivement des Conférences Libres et seulement 3 % des étatiques, le reste provenait des différents forums existants, ceci prouve l'apport notoire des conférences libres au processus. Bien que les délégués jouissaient de plus d'autonomie, elles se limitaient surtout à résoudre les conflits des propositions aux contenus contradictoires, antagoniques ou complémentaires. La participation dans les GT évolua considérablement grâce au débat sur la totalité des propositions choisies pour chacun d'entre eux. Dans le GT observé (axe 4), les références législatives originaires de la société civile ou du pouvoir public, furent prédominantes lors du débat : « il existe déjà une loi avec une distribution des fonds publics proportionnelle à tous les partis politiques », « la loi 8689-93, qui créa le système d'auditorats du SUS, prévoit qu'il y ait des auditorats dans les trois niveaux, mais cela fonctionne uniquement au niveau fédéral » ou « la seule façon de le faire, c'est de présenter un amendement à la Constitution ». Le vote final a suivi le paramètre des phases précédentes, il fut individuel et les délégués se mobilisèrent en faisant appel à voter les propositions qu'ils défendaient.

4. Conclusions

Parmi les nombreuses questions au sujet de la relation entre la participation et l'échelle qui pourraient se poser depuis les Conférences Nationales, ce texte s'est concentré sur la dimension épistémique de ce saut vers des niveaux étatiques ou nationaux. La première conclusion claire que l'on peut tirer, est que dans les deux processus, la typologie des connaissances présentes va au-delà des savoirs communs dans les processus de participation ou de délibération (regroupés dans la *raison ordinaire*). C'est-à-dire que même sous la dépendance de la politique publique, le problème épistémologique se trouve invalidé d'après ce que nous avons observé jusqu'à présent : différents acteurs peuvent avoir recours aux diverses ressources cognitives dans plusieurs forums, avec de nombreuses possibilités d'interagir entre eux. La composition des participants et les designs institutionnels influenceront sur la qualité de ce processus.

Nous pouvons avoir recours au design institutionnel et à l'approche systémique pour envisager la justice épistémique des deux conférences. La CPPF fait preuve d'une plus grande diversité et interaction cognitive tout au long de son cycle, s'agrandissant avec le saut d'échelle. Si nous envisageons la distribution des connaissances de chaque phase, nous pouvons affirmer qu'il s'agit d'un processus de légitimité épistémique selon les paramètres défendus dans cet article. Les différentes connaissances interagissent grâce à la communication entre les forums, de telle manière que des savoirs d'usage et professionnels ouvrent l'agenda au niveau municipal et d'autres, comme les savoirs politiques ou la contre-analyse interviennent dans cet agenda au fur et à mesure que le niveau augmente. C'est à dire que les différents savoirs se présentent différemment et exercent des fonctions différentes tout au long du processus. La phase nationale est la plus intense à cet égard (plus de débats et présence de différentes ressources).

La CTC présente une diversité cognitive inférieure. Dans ce cas, on souligne, en termes d'équité participative, la valeur des espaces créés pour élever les possibilités de participation au-delà du cycle habituel. On souligne tout particulièrement la mobilisation d'acteurs qui généralement sont exclus de ces forums et que nous pourrions considérer comme n'étant pas habitués à participer, tels que les travailleurs du secteur public ou directement liés à lui. Il convient aussi de considérer que dans ces espaces

externes au cycle, les savoirs présents sont plus nombreux, et que des efforts sont faits pour récupérer les connaissances d'un groupe concret. Ces questions, conjointement à l'impact des conférences libres et virtuelles durant la phase finale, favorisent la légitimité épistémique du cycle.

Nous trouvons deux types de designs institutionnels avec des conséquences épistémiques particulières. Le premier, propre à la CPPF, valorise l'échelle. Ceci implique que les déléguées disposent d'autonomie et de capacité pour tenir une discussion constructive une fois avoir abandonné le niveau municipal. Les nouveaux forums, à partir de la phase étatique, où les participantes traitent un ou plusieurs axes dans leur totalité (c'est-à-dire qu'elles ont plus de possibilités d'intervenir), permettent de profiter de la diversité de provenances de ses membres pour intervenir sur les propositions, en travaillant plus tranquillement et avec davantage d'acteurs dans chaque débat. La diversité cognitive qui apparaît avec le saut d'échelle, touche la qualification du processus qui, offrant plus de possibilités d'intervenir dans un agenda plus complet, permet de compter sur une meilleure équité. De plus, chacune des échelles s'adresse aussi bien à son niveau administratif qu'au supérieur, en améliorant l'efficacité du design grâce à l'adaptation aux différents contextes. Les possibilités de génération de connaissance se font dans le saut d'échelle, où les phases, nationale et étatique, ont instauré un espace pour que de nouveaux savoirs apparaissent dans le processus.

Le deuxième modèle, celui de la CTC, ne valorise pas l'échelle. Les délégués sont moins susceptibles d'avoir une incidence sur la délibération dans le cadre institutionnel qui les limite à sélectionner quelques propositions et(ou) à les modifier légèrement. La phase nationale fut quelque peu modifiée dans son fonctionnement, mais ses règles impliquaient ne pas tirer tout le profit de la richesse cognitive des 27 forums étatiques. Bien que l'échelle ne soit pas tenue en compte, on prend tout de même en charge le problème de la génération de connaissance en préparant des espaces en dehors du cycle habituel.

Bibliographie

- Anderson E., 2012, «Epistemic Justice as a virtue of social institutions», *Social Epistemology*, 26, p. 163-173.
- Avritzer L., 2008, «Instituições participativas e desenho institucional : algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil contemporâneo», *Opinião Pública*, 14(1), p. 43-64.
- Avritzer L., 2009, *Participatory Institutions in Democratic Brasil*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- Avritzer L., (dir.), 2010, *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- Avritzer L., Souza C., (dir.), 2013, *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasília, IPEA.
- Avritzer L., Ramos A., 2013, *Democracia, Escala e Participación*, manuscrit.
- Barber B., 1984, *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Dahl R., 2012 [1998], *La democracia*, Madrid, Alianza.
- Dahl R., Tufte E., 1973, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Cohen J., 1986. « An epistemic conception of democracy », *Ethics*, 97 (1), p. 26-38.
- Cohen J.-L., 1997, « Procedure and substance in deliberative democracy », in J. Bohman, W. Reigh (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, MIT Press, p. 407-438
- Dryzek J., 2010, *Foundations and frontiers of deliberative governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Estlund D., 2011, *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Faria C., Ribeiro U., 2010, « Entre o legal e o real : o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? », in L. Avritzer (dir.), *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Cortez, p. 57-92
- Fricker M. 2009, *Epistemic Injustice. Power and the Ethics of Knowing*, New York.
- Fung A., 2003, « Survey article : Recipes for Public Spheres : Eight institutional design choices and their consequences », *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), p. 338-367.
- Fung A., Wright E.-O., (dir.), 2003, *Deeping Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Goodin R., 2005, « Sequencing deliberative moments », *Acta Politica*, 40, p 182-196
- Hamilton A., Jay J., Madison J., 1988 [1788], *Le Fédéraliste*, Nouveaux Horizons, Paris.
- Hendriks C., 2006, « Integrated deliberation: Civil Society's dual role in deliberative democracy », *Political Studies* 54, p. 486-508

- Landemore H., 2011, « Democratic Reason : The mechanisms of collective intelligence in politics », Workshop *Collective Wisdom*, Collège de France, Paris
- List, C., Goodin, R., 2001, « Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem », *Journal of Political Philosophy* 9 (3), p. 277-306.
- MacPherson C., 1977, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Mansbridge J., 1999. « Every talk in the deliberative system », in S. Macedo (dir.), *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, New York, Oxford University Press, p. 211-239
- Mansbridge J., Parkinson J. (dir.), 2012, *Deliberative Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Montesquieu B., 1951 [1748], *L'esprit des lois*, Paris, Gallimard.
- Nez H., Sintomer Y., 2013, « Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : un enjeu scientifique et politique », in A. Deboullet, H. Nez (dir.), *Savoirs Citoyens et Démocratie Urbaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 29-37.
- Pateman C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peter F., 2009, *Democratic Legitimacy*, London, Routledge.
- Przeworski A., 2010, *Democracy and the Limits of Self-Government*, New York, Cambridge University Press.
- Pogrebinski T., Santos F., 2011, «Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional », *DADOS, Revista de Ciências Sociais*. 54 (3), p. 259-305.
- Ramos A., Faria C., 2013, « Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil », *Revista Española de Ciencia Política*, 32, p. 43-63.
- Rousseau J.-J., 1992 [1762], *Du Contrat Social*, Paris, Classiques de la Philosophie.
- Sartori, G., 1988 [1987], *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Schumpeter J., 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Brothers.
- Sintomer Y. 2008, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons Politiques*, 31 (3), p. 115-133.
- Sintomer Y., 2011, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in M. H. Bacque, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, p. 113-134.
- Sintomer Y., Talpin J., « Introduction. Équiper ou dépasser la proximité? », in Y. Sintomer, J. Talpin (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 11-25.