

## L'implication des classes populaires dans les budgets

<https://www.contretemps.eu>

participatifs

redaction

Les budgets participatifs permettent-ils l'implication des classes populaires et davantage de justice sociale, ou ne servent-elles que d'outils de légitimation des élites politiques en place ? C'est à cette question que s'attelle Julien Talpin dans cette contribution à travers une enquête ethnographique comparative menée pendant près de deux ans au sein de trois dispositifs de budgets participatifs municipaux européens. Il en tire une conclusion relativement pessimiste : si un tel phénomène peut conduire à une évolution significative du mode de recrutement des élites politiques locales au sein du gouvernement représentatif, il ne semble pas à même de remettre en cause le principe de dépossession au coeur de celui-ci.

La démocratie participative s'est développée de façon considérable depuis une quinzaine d'années en France, en Europe, dans les démocraties occidentales et les pays du Sud, à tel point qu'elle est aujourd'hui considérée comme un nouveau mode de régulation politique, voire comme « le nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux, 2008). Si elle est sur les lèvres de tous les responsables politiques, il serait erroné de la réduire à un simple discours. La démocratie participative s'est en effet incarnée et matérialisée par la création de dispositifs institutionnels innovants, visant à inclure les citoyens dans la production des politiques publiques. On a ainsi vu se développer, souvent dans les marges et les interstices du droit, un grand nombre d'expériences dont il est aujourd'hui possible d'évaluer les effets politiques.

Une des expériences les plus originales et les plus radicales de ce point de vue est certainement celle du budget participatif. Inventé au Brésil dans la ville de Porto Alegre à la fin des années 1980, le budget participatif a connu depuis un succès retentissant du fait de son impact sur le développement économique et social de la ville (Gret, Sintomer, 2008; Baiocchi, 2005). Le dispositif de Porto Alegre a été classé comme bonne pratique de gouvernance par la Banque mondiale, qui promeut désormais l'exportation du modèle. On compte ainsi aujourd'hui plus de 300 budgets participatifs dans le monde et une soixantaine en Europe (Rocke, Herzberg, Sintomer, 2008). Le budget participatif (BP) apparaît comme une institution offrant un pouvoir important aux citoyens – il s'agit en général de co-décision entre élus et habitants – et visant à inclure la fraction la plus large possible de la population. Le BP est ainsi apparu aux yeux de certains comme un moyen d'approfondir la démocratie, l'inclusion d'acteurs traditionnellement exclus permettant de promouvoir des politiques publiques innovantes et plus justes. Mais si le budget participatif de Porto Alegre et quelques expériences brésiliennes semblent correspondre partiellement à ces espoirs, qu'en est-il des expériences européennes qui se sont développées depuis une dizaine d'années? Permettent-elles véritablement de démocratiser la démocratie, de faire participer les classes populaires et de promouvoir la justice sociale, ou ne servent-elles que d'outils de légitimation des élites politiques en place? Les budgets participatifs peuvent-ils, conformément à leurs objectifs, apparaître comme des instruments de subjectivation politique? La question de l'accès au politique des dominés, ou plus largement de la subjectivation politique des classes populaires, est sans aucune doute une des questions centrales qui anime les réflexions politiques et philosophiques contemporaines (Spivak 1988; Rancière 1995; Nordmann 2006). Comment des individus dépossédés tant politiquement que culturellement peuvent-ils passer du bruit à la parole, et accéder à un discours politique articulé, propre à faire changer leurs conditions d'existence? La délégation conduisant toujours à une forme de dépossession, comme l'ont bien montré les études sur les partis ouvriers au 20ème siècle, l'émancipation politique requiert des dominés de parvenir à la fois à une prise de conscience de leur position de domination et des moyens de la subvertir. Il s'agit par conséquent de s'interroger sur les conditions sociales, politiques et institutionnelles de production de sujets politiques critiques.

Afin de répondre à ces questions, nous nous appuyerons sur une enquête ethnographique comparative menée pendant près de deux ans au sein de dispositifs de budgets participatifs municipaux européens, à Morsang-sur-Orge en banlieue parisienne, dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome, et dans la ville de Séville en Espagne<sup>1</sup>. Ces cas ont été choisis pour leur caractère exemplaire dans le champ de la démocratie participative européenne, constituant ainsi des cas limites : si ceux-ci n'ont pas d'impact, les autres expériences sont vouées à n'avoir que des effets marginaux. On s'appuiera également sur des recherches menées sur le Budget Participatif des Lycées de la Région Poitou-Charentes, qui constitue une expérience originale, à l'échelle régionale, qui semble avoir davantage d'impact sur les politiques publiques, et à partir de laquelle nous tenterons d'expliquer les raisons des effets contrastés produits par la participation citoyenne en Europe.

Après avoir présenté rapidement le fonctionnement de ces dispositifs, nous tenterons d'expliquer pourquoi leur mise en place ne s'est pas traduite par une « inversion des priorités » comme dans le cas de Porto Alegre, puis nous soulignerons que les institutions de démocratie participative peuvent parfois constituer des espaces de politisation, mais que compte tenu du chemin particulièrement exigeant alors requis, les individus les plus dépossédés sont rarement les plus affectés par leur participation.

### **Ethnographie de quatre expériences européennes de budget participatif**

Un budget participatif peut être défini comme une institution permettant l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique. L'instauration d'un budget participatif se traduit en général par la création d'assemblées à l'échelle du quartier, de l'arrondissement ou de la ville dans son ensemble, ouvertes à tous les habitants, au sein desquelles des citoyens participent à l'élaboration de projets qui sont ensuite intégrés au budget municipal ou régional. Ainsi, une partie (entre 2 et 20 % dans les cas européens) du budget d'investissement annuel de la collectivité est décidée plus ou moins directement par les citoyens.

A Morsang-sur-Orge, ville de 20 000 habitants de la banlieue parisienne, la rhétorique de la proximité et de la conscientisation de la population prime. Municipalité dirigée par trois maires Communistes successifs depuis la Libération, la ville faillit passer à droite aux élections municipales de 1995, ce qui conduisit les élus à interroger des pratiques politiques peut-être datées et à mettre en cause leur rapport plus global à la population. On opéra ainsi un large renouvellement générationnel au sein de l'exécutif municipal, sensé incarner le renouveau, et on s'engouffra dans la brèche participative alors naissante. Les premiers dispositifs participatifs furent rapidement mis en place, via la création de huit comités de quartier, ouverts à tous les habitants, chacun disposant d'une enveloppe de 60 000 euros à investir librement au terme d'un cycle de réunions publiques permettant de construire et d'arrêter des projets d'investissements locaux. C'est ainsi près de 20% du budget municipal d'investissement qui était désormais décidé plus ou moins directement par les citoyens. Après sa réélection, en 2001, la municipalité décida d'aller plus loin en mettant en discussion la totalité du budget municipal d'investissement via l'organisation d'ateliers thématiques sur chaque grande compétence municipale (urbanisme et voirie, espaces verts, sport, culture, etc.). L'ensemble du budget municipal était ainsi débattu directement avec les citoyens. Compte tenu du caractère budgétaire des décisions effectuées au sein de ces institutions, il semble que l'*empowerment* du budget participatif morsainois soit incontestable. Cependant, l'*empowerment* d'une institution dépend non seulement du pouvoir

décisionnel qui lui est attribué, mais également de son degré d'autonomie. Or les institutions participatives morsaintoises ne sont pas extrêmement autonomes du système représentatif local. Les élus participent en effet à toutes les réunions du BP, et compte tenu des ressources discursives et symboliques dont ils disposent, dominent souvent très largement les débats, en dépit des bonnes intentions qui les animent. Dans la mesure où les décisions sont prises par consensus (jamais par vote), suite à une discussion collective, la capacité à cadrer les problèmes, à présenter une solution comme la seule envisageable, ou à écarter une proposition comme irréaliste s'avère souvent décisif dans la prise de décision finale (Talpin, 2007).

Le problème se pose de façon différente dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome, où le budget participatif, créé en 2003 suite à l'accession au pouvoir d'une vaste coalition de gauche menée par un maire issu du Parti de la Refondation Communiste, vise à « incarner territorialement l'idée très concrète qu'un autre monde est possible<sup>2</sup> ». Le BP romain suit un cycle annuel, via l'organisation de réunions publiques dans l'ensemble des quartiers de l'arrondissement. La phase la plus importante est celle des réunions des groupes de travail, au cours desquelles sont élaborés des projets pour le quartier. Les participants peuvent faire des propositions concernant les principales compétences municipales (les assemblées de quartier sont en général divisées en cinq sous-groupes de travail : voirie, urbanisme, espaces verts, politique culturelle et éducative, sport). Les services techniques municipaux évaluent ensuite la viabilité technique et financière des projets proposés. Il s'agit de parvenir à une liste de propositions réalisables pour chaque domaine de compétence. Une assemblée finale est organisée, au cours de laquelle les citoyens sont invités à voter pour un projet par domaine de compétence. La municipalité s'engage à réaliser le projet ayant obtenu le plus de voix par champ thématique pour chaque quartier. Au final néanmoins, c'est près de 15 % du budget d'investissement du 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome qui est décidé directement par les citoyens.

On peut également évoquer le budget participatif de Séville qui, dans cette ville de près de 700 000 habitants, constitue la plus grande expérience européenne à ce jour. Initié par la coalition *PSOE-Izquierda Unida* (proche du Parti Communiste Espagnol), suite à leur victoire aux élections municipales de 2003, le BP sévillan semble incarner la volonté de la municipalité d'approfondir la démocratie et de promouvoir la justice sociale. Cette volonté politique radicale se matérialise dans un dispositif institutionnel complexe, au niveau du quartier, de l'arrondissement et de la ville dans son ensemble. L'assemblée de quartier est l'institution de base du dispositif. Elle est ouverte à tous les résidents de plus de 16 ans. Les projets sont élaborés individuellement et votés en assemblée plénière. Des délégués du BP sont également élus, afin de représenter le quartier à l'échelon de l'arrondissement et de la ville. La fonction principale des délégués, outre la mobilisation de la population, est d'appliquer des « critères de justice sociale. » A Séville en effet, la hiérarchisation des projets du BP n'est pas uniquement issue du nombre de votes reçus en assemblée, mais également de l'application de ces critères sensés incarner une forme de discrimination positive territoriale. Il existe également une « Commission de suivie », composée de délégués des années précédentes, chargés d'évaluer la réalisation des décisions du BP. Il semble ainsi que le BP Sévillan soit particulièrement *empowered*, les citoyens décidant de près de 2% du budget municipal d'investissement, ce qui représentait plus de 12 millions d'euros en 2004. Le pouvoir décisionnel semble partagé à Séville, entre les citoyens ordinaires qui font des propositions et les votent au niveau du quartier, les citoyens actifs et politisés qui discutent et appliquent les critères de justice

sociale en tant que délégués, et les élus qui interviennent au début et à la fin du cycle en cadrant le dispositif procédural initial et en appliquant les décisions du BP en les intégrant au budget municipal.

On peut enfin évoquer le Budget Participatif des Lycées, mis en place en 2005 dans la Région Poitou-Charentes par Ségolène Royal, une des rares expériences européennes à associer pouvoir décisionnel direct et autonomie procédurale. L'objectif ici est que 10% du principal poste budgétaire de la Région soit décidé directement par les usagers (élèves, parents d'élèves, personnels de service, professeurs et administration). Une première réunion est organisée pour faire émerger des projets, puis une seconde quelques mois plus tard afin de délibérer sur la pertinence des propositions et voter. L'attribution de 10 millions d'euros est ainsi décidée directement par les acteurs, sans que les élus n'interviennent dans le processus, ce qui constitue une exception dans le panorama français.

On voit ainsi à quel point les dispositifs étudiés offrent aux citoyens une réelle capacité d'action et d'influence sur les politiques publiques locales. Il s'agira à présent d'évaluer l'impact de l'engagement au sein de ce type d'institutions sur les politiques publiques, afin de déterminer si les budgets participatifs sont en mesure de promouvoir la justice sociale en incluant des acteurs différents dans les cercles décisionnels.

### **Pourquoi les expériences européennes de budget participatif n'ont que peu d'effet redistributif**

Une des raisons majeures du succès des budgets participatifs est qu'ils seraient à même de réorienter significativement les politiques publiques. En incluant de nouveaux acteurs, des citoyens ordinaires ou des profanes, les décisions seraient différentes de celles qu'auraient pris des experts ou des responsables politiques traditionnels. Cet argument peut se décliner de deux façons distinctes. Dans une tonalité rationaliste et centrale dans toute la littérature sur la démocratie délibérative, l'idée est que plusieurs têtes pensent mieux qu'une seule, et que l'inclusion d'une multiplicité de points de vue serait capable d'enrichir significativement les politiques publiques<sup>3</sup>. Dans une perspective plus critique, l'argument avancé est que les représentants traditionnels promouvant leurs intérêts personnels, l'inclusion de citoyens ordinaires ayant des intérêts différents, voire conflictuels, se traduirait nécessairement par une réorientation des politiques publiques dans le sens de davantage de justice sociale (Young, 2000).

Il ne s'agit pas ici de trancher ce débat théorique, mais de l'évaluer à l'aune d'expériences participatives effectives. Le budget participatif de Porto Alegre est apparu de ce point de vue comme une expérience efficace, ayant eu un impact important sur les politiques municipales en moins de quinze ans, comme le souligne Baiocchi : « Chaque année, les 20 ou 25 kilomètres de goudronnage vont aux périphéries les plus pauvres de la ville. Aujourd'hui, 98 % des habitations de la ville ont accès à l'eau courante, contre 75 % en 1988 ; [...] entre 1992 et 1995, le service logement a permis à 28 862 nouvelles familles de se loger, contre 1714 sur la période 1986-1988 ; le nombre d'écoles primaires municipales est aujourd'hui de 86, contre 29 en 1988<sup>4</sup>. » Le budget participatif, s'il n'est pas le seul moteur de ce développement économique et social a néanmoins permis de réorienter les politiques municipales vers des besoins primaires, en réduisant notamment la corruption qui a frappé Porto Alegre, comme l'ensemble du pays, pendant des décennies.

Les problèmes gérés par les collectivités territoriales en Europe sont cependant profondément différents de ceux rencontrés au Brésil. Celles-ci n'ont pas à assurer les besoins primaires de la population, et ont en outre des compétences relativement limitées, si bien que les effets escomptés de la création d'un BP sont nécessairement moindres. La plupart du temps, les budgets participatifs européens traitent de questions d'aménagements urbains (pistes cyclables, parcs, voirie), de planification urbaine (le Plan Local d'Urbanisme, le Plan Local de Déplacement ou l'Agenda 21 local), d'environnement, c'est-à-dire de problèmes liés au cadre de vie, et parfois de politiques culturelles ou éducatives. La démocratie participative, dans le contexte européen, semble par conséquent ne pouvoir avoir qu'un impact limité sur les politiques publiques.

Ces observations sont confirmées par notre étude détaillée des quatre cas de budgets participatifs évoqués précédemment. Que ce soit à Morsang-sur-Orge, dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome ou à Séville, les politiques publiques municipales n'ont pas été significativement réorientées par l'inclusion du public dans le processus décisionnel. Pour pouvoir trancher définitivement cette question, il faudrait reconstituer l'ensemble des décisions municipales sur une période assez longue avant la création du budget participatif, et comparer ces données avec les décisions prises par la suite, tout en incluant l'évolution du contexte politique et administratif, ainsi que des enjeux saillants du moment. Il semble néanmoins possible de tirer des conclusions satisfaisantes en dépit de l'inexistence de telles données. Bien qu'il s'agisse de périodes assez courtes, il ne semble pas que ces villes aient été radicalement transformées par le BP. Au contraire, comme le souligne Francis Diener, maire adjoint à la citoyenneté à Morsang-sur-Orge, « on s'est rendu compte, après la première et la deuxième année, que grosso modo les choix qui étaient fait par les citoyens auraient été à peu près ceux que les élus auraient fait. Et vraiment, ça a été réconfortant pour nous<sup>5</sup>. »

La transformation des politiques publiques par l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cadre de budget participatif peut – en théorie – suivre trois canaux différents. Tout d'abord, cette inclusion peut se traduire par la réorientation d'une partie du budget municipal d'investissement, de certaines catégories de politiques publiques vers d'autres, de l'urbanisme à la culture par exemple, pour des raisons de priorité politique. De telles réorientations ne semblent pas s'être produites dans les trois cas étudiés à l'échelle municipale, alors qu'on a pu l'observer en Poitou-Charentes. Deuxième option, la réorientation des financements peut s'opérer à l'intérieur même d'un secteur des politiques publiques. On a observé certaines évolutions, à la marge, notamment en ce qui concerne les investissements de voirie et d'équipements urbains, la création du BP se traduisant notamment par le développement des moyens doux de circulation (pistes cyclables, réfection des trottoirs, transports en commun, etc.) motivés par des considérations environnementales. Il est difficile cependant d'attribuer cette réorientation à la seule création du BP, celle-ci pouvant tout autant correspondre « à l'air du temps » et à l'émergence récente des problématiques environnementales, à l'échelle globale mais aussi locale, et largement relayée par les élus locaux, en dehors mais aussi à l'intérieur des assemblées du BP.

La troisième solution, peut-être la plus prometteuse car la plus efficace à ce jour, consiste en une réorientation territoriale des politiques publiques en direction des quartiers les plus marginalisés de la ville, *via* une forme de « discrimination positive territoriale. » Le BP sévillan, inspiré par les expériences brésiliennes, a mis en place un système de « critères de justice sociale » visant à hiérarchiser les propositions budgétaires des habitants selon des données à la fois objectives et

<sup>6</sup>subjectives<sup>6</sup>, le but étant de donner plus à ceux qui ont le moins : certains quartiers de la ville traditionnellement délaissés par l'action publique, certaines catégories de la population et notamment les minorités sexuelles, culturelles, religieuses, etc., à l'image de la communauté Rom qui, malgré sa présence séculaire sur le territoire Andalous, est marquée par des taux importants de chômage, d'analphabétisme et de criminalité. Bien qu'il n'existe pas à ce jour de données agrégées compte tenu du caractère récent de l'expérience, l'inscription institutionnalisée de ces « critères de justice sociale » dans les procédures du BP indique qu'une certaine réorientation des politiques publiques est possible, moins due à l'inclusion du public qu'à la volonté des instigateurs du processus participatif d'inscrire ces objectifs redistributifs dans les règles du jeu de l'institution.

Si les expériences de budget participatif municipal étudiées n'ont qu'un impact modeste sur les politiques publiques, et semblent incapables « d'inverser les priorités », le Budget Participatif des Lycées (BPL) de la Région Poitou-Charentes semble avoir eu des effets contrastés sur les politiques régionales. D'un côté, le BPL reste cantonné au niveau micro-local de l'établissement (chaque lycée voit les trois projets ayant reçus le plus de suffrages lors du vote financés), puisqu'il n'existe pas de budget participatif à l'échelle régionale visant à définir collectivement les priorités de financement, ce qui empêche d'en faire un véritable instrument de justice sociale et de redistribution des établissements les plus favorisés vers ceux moins bien lotis. Le cantonnement au niveau micro-local ne permet donc pas la mise en œuvre d'une véritable redistribution des investissements vers les plus nécessaires, comme à Séville et plus encore Porto Alegre.

Mais on peut également souligner que le fonctionnement même du BPL permet une forme de redistribution, interne au lycée, en direction des acteurs les plus dominés à l'intérieur des établissements, les élèves, notamment les internes, et les personnels de service. Il s'agit principalement d'un effet procédural: en mettant à égalité tous les acteurs face à la décision (incarnée par le vote) indépendamment de leur statut, donne un avantage aux acteurs les plus nombreux, et en premier lieu aux lycéens. Le type de projet financé par le BPL depuis quatre ans (accès à la culture, rénovation des internats, locaux pour le personnel, etc.) incarne cette redistribution vers les besoins fondamentaux d'acteurs qui n'avaient que peu d'accès au chapitre auparavant. Outre les problèmes remontant grâce au savoir d'usage des participants, le budget participatif permet de prendre en compte des besoins qui auraient pu être ignorés par les provideurs, comme le souligne cet agent régional: « Je me souviens d'un provideur qui trouvait ça superflu de refaire l'internat, et qui disait que lui, de son temps, les élèves étaient élevés à la dure. [...] Typiquement, le BPL a permis de faire remonter les besoins des internes, qui n'étaient pas forcément du même avis, et l'internat a été rénové. Le BPL a permis de faire remonter des choses qui ne remontaient pas naturellement car les interlocuteurs n'étaient pas les mêmes. »

Comment expliquer dès lors que le BPL ait cet impact redistributif que n'ont pas la majorité des expériences européennes? Deux facteurs semblent décisifs ici: l'autonomie d'un dispositif doté d'un pouvoir décisionnel direct et la participation d'acteurs traditionnellement dominés. Tout d'abord, le dispositif est extrêmement autonome, tant vis-à-vis de la Région que des équipes de direction des lycées. Cette autonomie s'incarne dans la pratique du vote, qui empêche les acteurs les mieux dotés culturellement – et notamment les adultes – d'exercer une influence décisive sur les décisions via leur capacités oratoires, comme on a pu l'observer à Morsang-sur-Orge, où les décisions, prises par consensus, étaient très largement cadrées (même involontairement) par les élus ou des proches de la

municipalité. Si le vote est une pratique assez courante dans les expériences européennes de budget participatif, il est extrêmement rare dans les cas français. Or il semble assurer l'autonomie du dispositif et des participants. Second facteur décisif, le BPL offre un pouvoir décisionnel direct à des acteurs – les lycéens principalement, qui constituent la majorité des participants – qui n'avaient jusqu'à présent que peu d'influence. La plupart des décisions concernant la vie de l'établissement étaient auparavant prises en Conseil d'Administration (où la voix des représentants lycéens n'est pas forcément entendue), voire par le Proviseur et ses conseillers. La fin de la « diplomatie secrète » et la transparence permises par la création du BPL semble ainsi avoir joué à l'avantage des lycéens et de leurs intérêts. A l'inverse, la plupart des budgets participatifs municipaux européens étudiés sont composés de participants de classes moyennes, plutôt bien intégrés socialement, qui sont déjà ceux qui ont une influence sur les politiques publiques municipales, via leurs votes ou leur participation associative.

Au final néanmoins, l'inclusion de citoyens ordinaires dans la construction des politiques publiques municipales ne semble avoir qu'un impact marginal. La participation pourrait néanmoins avoir un effet indirect de formation politique pour les participants. Si les budgets participatifs ne constituent pas des instruments de promotion de la justice sociale en tant que tels, ils pourraient permettre la politisation d'acteurs initialement marginalisés, qui pourraient dès lors promouvoir des décisions publiques plus conformes aux intérêts des fractions les plus marginalisées des populations des villes concernées.

### **Politisation des individus et changement social**

Notre enquête de près de deux ans nous a permis d'observer l'évolution de certains individus, leur participation au BP constituant parfois une véritable bifurcation dans leur trajectoire politique et personnelle.

Ce processus de changement personnel comporte plusieurs étapes. Dans les assemblées du BP, les citoyens peu politisés apprennent tout d'abord à s'exprimer en public. Si les participants veulent peser sur la décision finale ils doivent en effet formuler des propositions devant l'assemblée du BP, qui sont alors soumises à discussion. Or l'expression publique requiert non seulement certaines compétences discursives, mais elle suppose surtout le respect de canons discursifs imposés (Cardon, Heurtin, Lemieux, 1995). Les individus ne peuvent pas dire tout et n'importe quoi en public, par crainte d'être sanctionnés symboliquement. Les interventions trop ouvertement modalisées, centrées sur l'expérience personnelle ou les intérêts privés sont sévèrement critiquées au sein des assemblées du BP par l'attribution de réputation dépréciative. Pour être entendu dans une arène participative, il s'agit de prendre le point de vue de la communauté, de viser plus ou moins directement l'intérêt général. Si l'orientation vers le bien commun est requise, ceci ne doit pas se traduire par l'expression de discours trop ouvertement politiques, qui passent souvent pour du « bla-bla » ou de « la politique politicienne », apparaissant à la fois inefficace et inutile pour mener à bien les projets du BP. Les participants doivent donc s'exprimer de façon à la fois générale et pragmatique, viser le bien commun mais en l'articulant à des problèmes pratiques et des projets concrets. Ainsi, la première chose que les participants apprennent, et qui est une condition de leur intégration au sein du BP, est à parler selon les formes grammaticales requises (Talpin, 2006).

Une fois cette compétence discursive acquise, les participants sont plus directement intégrés à

l'institution participative, et la répétition des interactions en son sein peut alors les affecter plus profondément. Nous avons ainsi repéré l'acquisition de trois types de compétences: des savoir-faire pratiques ; des compétences techniques ; des connaissances politiques, pouvant mener plus largement à un processus de politisation individuelle.

**Des savoir-faire pratiques** : La participation au BP se traduit par la réitération d'un certain nombre d'actions, requérant toutes un savoir-faire particulier. On l'a dit, le lieu central du BP est l'assemblée publique (de quartier, d'arrondissement ou de ville). La participation à celle-ci va permettre aux individus d'apprendre non seulement à parler en public de façon compétente mais aussi à gérer une réunion, distribuer des tours de paroles, faire intervenir les acteurs les moins compétents, organiser un agenda politique, gérer différentes sensibilités voire agencer une négociation entre différentes positions irréductibles. La participation au BP peut également se traduire par l'organisation d'actions collectives visant à mobiliser des cercles plus larges de la population locale. Les participants vont ainsi apprendre à organiser une manifestation, à mener une campagne de pétition ou à construire des événements visant à sensibiliser la population à une cause. Cet ensemble de savoir-faire pratiques était souvent étranger à la plupart des participants initiaux. Ils peuvent s'avérer cruciaux pour le BP et être réinvestis dans d'autres arènes publiques, comme le champ associatif ou politique local.

**Des compétences techniques** : Si les BP ne sont pas des institutions très techniques – afin de ne pas exclure *a priori* les individus les plus démunis culturellement et politiquement – ils peuvent néanmoins permettre d'acquérir certaines compétences techniques qui étaient jusqu'alors l'apanage des experts municipaux. Une des compétences centrales, de ce point de vue, est l'apprentissage de la gestion d'un budget. Bien que toujours assistés d'experts municipaux, les citoyens engagés ont appris les fonctionnements rudimentaires d'un budget (avec ses entrées et ses sorties, la nécessité de l'équilibre, etc.). Par ailleurs, les BP ont souvent traité à des questions urbanistiques (voierie, aménagement urbain, développement local, etc.), lesquelles requièrent l'utilisation de plans, de schémas, de chiffres précis, etc. Les participants ont donc pu acquérir une certaine compétence technique sur ces sujets, au point d'être capables de faire valoir leurs arguments face à des techniciens. Ils savaient désormais qu'elles étaient les contraintes juridiques à la réalisation de tel ou tel type d'aménagement urbanistique, les coûts de certains projets, les avantages et inconvénients techniques de différents types de réalisations de voierie. De fait, l'inscription dans des démarches de démocratie participative semble à même de réduire le fossé entre experts et profanes dans la construction des politiques publiques, leurs savoirs respectifs étant en hybridation permanente (Callon, Lascoumes, Barthe).

**Des connaissances politiques** : Enfin, ces arènes ne sont pas détachées de l'espace politique local, si bien que la participation est un moyen d'accroître ses connaissances du champ politique et peut même constituer un espace de politisation individuelle. Étant en interaction régulière avec les élus, les participants peuvent plus facilement identifier leur couleur politique (ce qui était loin d'être le cas au départ), mettre des mots et des actions sur des orientations partisanes. Ils apprennent à négocier avec les décideurs, à jouer des rivalités et des rapports de force entre partis pour tirer leur épingle du jeu. Les participants découvrent également le fonctionnement de la machine administrative, la répartition des compétences, les conflits d'institution. A cet égard, les instances de BP peuvent constituer des espaces de politisation non négligeables, comme le souligne cette participante romaine : « J'ai découvert une passion pour la politique [...] J'ai tellement aimé cette expérience du budget participatif que je voulais continuer à un niveau plus élevé [...] C'est nouveau pour moi, j'ai



toujours voté, mais je n'avais jamais été vraiment active dans quoi que ce soit. Alors quand le maire

m'a proposé d'être sur les listes électorales, j'ai été vraiment flattée, et j'ai dit oui bien sûr<sup>7</sup> ».

De nombreux participants, à condition qu'ils aient été suffisamment investis dans le processus, sont devenus plus informés suite à leur expérience de participation, acquérant des savoirs techniques, politiques et pratiques qu'ils ne possédaient pas auparavant. Mais dans quelle mesure cette compétence civique nouvellement acquise s'est-elle traduite par une modification sensible des pratiques politiques de ces acteurs, jusqu'à constituer une bifurcation de trajectoire ? Il s'agit d'une projection dans le temps plus long des effets individuels de la participation politique.

On a pu observer des modifications sensibles de la trajectoire de certains individus engagés au sein des BP, ceux-ci réinvestissant les compétences nouvellement acquises au sein d'autres organisations, plus directement politiques. On peut ainsi évoquer le cas de jeunes étudiants romains, qui n'étaient pas engagés avant leur participation au BP, mais qui se mobilisèrent de façon décisive afin de faire aboutir un projet de centre socioculturel dont ils étaient porteurs. Après plus d'un an de participation et de mobilisation au sein du BP, le projet vit le jour, le centre socioculturel étant géré directement par les étudiants, qui s'étaient entre temps constitués en association. On a également pu observer l'engagement croissant de certains acteurs auprès de professionnels de la politique. Ces nouveaux notables locaux ont ainsi souvent été contactés et cooptés par les élus et les partis politiques, afin d'être intégrés sur les listes municipales pour les prochaines élections. Les compétences nouvellement acquises ainsi que le réseau progressivement constitué représentent autant de ressources que les partis politiques cherchent à capter en quête de légitimité et d'enracinement local. Le budget participatif peut ainsi apparaître comme un canal alternatif de recrutement des élites politiques locales, à côté des partis politiques, dont c'est le rôle traditionnel.

Tous les participants sont cependant loin d'avoir été positivement affectés par leur participation.

Nombre d'entre eux ont quitté le navire en chemin, comme en atteste le taux élevé de turnover<sup>8</sup>. Déçus par une expérience qui n'a pas répondu à leurs attentes, ils sont devenus cyniques par rapport à la démocratie participative en particulier et la politique en général. Deux critiques sont en général adressées au BP : il n'offre qu'un pouvoir dérisoire aux citoyens comme l'illustre la lenteur et parfois l'absence de réalisation des projets votés dans les assemblées du BP, et il serait aussi un moyen pour le pouvoir politique de manipuler les citoyens et de calmer la contestation. Deux types de cyniques peuvent ainsi être distingués. D'un côté le cynique très politisé, souvent orienté à l'extrême-gauche, qui critique le ton réformiste du BP, qui serait loin des espoirs affichés par la véritable démocratie directe, comme le résume bien cette phrase d'un ancien militant d'extrême-gauche sévillan : « Quand j'ai commencé à participer [au BP], je pensais faire la révolution, et je me retrouve à m'occuper du nettoyage des rues<sup>9</sup> ». De l'autre, le cynique apolitique, pour qui le BP n'est que la reproduction de la politique traditionnelle. Dans ce cas, l'expérience participative négative peut se traduire par le passage d'un apolitisme à une forme d'« anti-politisme ».

### **Nature de la citoyenneté et futur de la démocratie participative**

Selon la capacité des institutions de démocratie participative à créer tel ou tel type d'acteurs, leur impact sur le gouvernement représentatif sera différent. Quatre scénarios sur le futur de la

démocratie participative peuvent ainsi être esquissés. Si la majorité des participants du BP quittent l'institution rapidement et deviennent cyniques, la démocratie participative aura échoué à réenchanter le politique, et ce faisant aura accru les doutes quant à la capacité du gouvernement représentatif à se renouveler. A l'inverse, le BP peut parvenir à s'autonomiser et constituer une nouvelle arène stabilisée d'engagement civique, entre sphère politique et société civile. Un troisième scénario pourrait naître de la formation de militants de la société civile locale au sein d'institutions de démocratie participative. Celle-ci aurait ainsi la capacité de redynamiser le tissu social en suscitant des citoyens actifs et critiques, capables de mettre en cause le fonctionnement du gouvernement représentatif. Enfin, une dernière option est celle de la transformation des institutions de démocratie participative en arènes de formation des élus locaux. En réussissant à coopter les citoyens les plus talentueux sur les listes municipales, les partis parviendraient à diversifier le recrutement des élites politiques locales, accroissant par là-même la proximité (sociale, territoriale et politique) de celles-ci avec les citoyens. De ce point de vue, la démocratie participative pourrait jouer un rôle non négligeable dans le renouvellement du gouvernement représentatif. Sans remplacer fonctionnellement les partis, les institutions de démocratie participative pourraient en partie les suppléer.

Ainsi, alors que ces dispositifs pourraient constituer des espaces de subjectivation politique pour les dominés et en ce sens constituer des vecteurs décisifs d'une forme de changement social, ils ne demeurent, dans le cadre européen étudié, que des espaces de cooptation de membres de la classe moyenne jusque là peu politisés. Si un tel phénomène peut conduire à une évolution relativement substantielle du mode de recrutement des élites politiques locales au sein du gouvernement représentatif, il ne semble pas à même de remettre en cause le principe de dépossession au coeur de celui-ci.

**1** Les méthodes de recherche utilisées ont été principalement qualitatives, reposant à la fois sur l'observation directe des assemblées du budget participatif (l'institution centrale du processus) - 124 réunions publiques ont été observées au total pour les trois cas - et 41 entretiens semi-directifs (avec les instigateurs des BP et différents types de participants, plus ou moins engagés).

**2** Termes du maire du 11ème arrondissement de Rome, M. Smeriglio, in « Il senso di un viaggio », dans *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, sous la dir. de Massimiliano Smeriglio, Gianluca Peciola et Luciano Ummarino, Rome, Intra Moenia Edition, p. 25. Traduction de l'auteur.

**3** L'argument est déjà présent chez Aristote, mais on le retrouve aujourd'hui dans la pensée politique de John Rawls, ainsi que d'un certain nombre de théoriciens de la délibération contemporains. Voir par exemple T. Memdelberg, "The Deliberative Citizen: Theory and Evidence" in M. Delli Carpini et alii (Dir..) *Research on Micro-Politics: Political Decision Making, Deliberation and Participation*, vol. 6, 2002; J. Rawls *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 2002, p. 358-359.

**4** G. Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory », *Politics & Society*, vol. 29, no. 1, 2001, p. 48. Traduction de l'auteur.

**5** Entretien avec F. Diener, Morsang-sur-Orge, 14 janvier 2005.

## L'implication des classes populaires dans les budgets

<https://www.contretemps.eu>

participatifs

redaction

6 Il existe deux types de critères de justice sociale : des critères objectifs définis statistiquement (effectif et situation socio-économique de la population affectée par la proposition) ; des critères subjectifs, discutés en assemblée, relatifs à l'importance de la proposition (répondant à un besoin primaire ou à une simple amélioration secondaire), sa volonté d'améliorer la situation des franges les plus exclues de la population, sa capacité à promouvoir l'intégration sociale, la tolérance, le multiculturalisme ou la participation citoyenne. Voir <http://www.participacionciudadana.sevilla.org/PRESUPUESTOS/portada.htm>

7 Entretien avec Floriana, Rome, 28 mars 2006.

8 Le taux de turnover est extrêmement élevé dans le cas du BP romain, puisqu'en 2004 68,5 % des participants déclaraient ne pas avoir pris part au cycle l'année précédente. Même au sein d'un seul cycle le *turnover* est important puisqu'en 2004, 68,9 % des participants aux assemblées finales déclaraient ne pas avoir pris part à l'élection des délégués en début d'année. Sources: Giovanni Alegretti, "La partecipazione come 'nodo' di politiche: l'esperienza del Municipio XI", p. 32.

9 Entretien avec Fausto, Séville, 13.05.2006.

## Bibliographie

Baiocchi, Gianpaolo (2001), « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory », *Politics & Society*, vol. 29, no. 1.

Baiocchi, Gianpaolo (2005), *Militants and Citizens: the Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Princeton University Press, Princeton.

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

Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick (2001) *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

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

Gret, Marion, Sintomer, Yves, (2002), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris.

Herzberg Carsten, Röcke, Anja, Sintomer Yves, (2008), *Démocratie participative et modernisation des services publics: les affinités électives? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, Paris, La découverte.

Mendelberg, Tali (2002) "The Deliberative Citizen: Theory and Evidence" in M. Delli Carpini et alii

Nordmann, Charlotte (2006) *Boudieu/Rancière: La politique entre sociologie et philosophie*, Paris, Amsterdam.

Rancière, Jacques (1995) *La méésentente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée.

Rawls, John (2002) *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.

Smeriglio, Massimiliano, Peciola Gianluca, Ummarino Lucianno, (dir.) (2005), *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, Intra Moenia Edition, Rome.

Spivak, G. C. (1988) « Can the subaltern speak? » in C. Nelson & L. Grossberg, *Marxism and the Interpretation of Culture*, Urbana: University of Illinois Press, p. 271-313.

Talpin, Julien (2006), « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de la participation au sein de dispositifs participatifs. » *Politix*, vol. 19 n°75, 2006, p. 13-31.

Talpin, Julien (2007), « Who Governs Participatory Budgeting Institutions? The Impact of Citizen Participation in Municipal Decision-Making Processes in a Comparative Perspective » in Dewitt, Philippe, et al. (dir.) (2007) *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Vanden Broele, Bruges, p. 103-125.

Young, Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.