

Recherches

■ Gestion de proximité et démocratie participative

Une perspective comparative

Sous la direction de
MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ
HENRI REY
YVES SINTOMER



La Découverte

Remerciements

Nous tenons à remercier Marie Tabourin et Eva Lensing pour leur contribution à la mise en forme de l'ouvrage.

ISBN : 2-7071-4306-5

Le logo qui figure sur la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir du livre, tout particulièrement dans le domaine des sciences humaines et sociales, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément, sous peine de sanctions pénales réprimant la contrefaçon, la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc qu'en application des articles L. 122-10 à L. 122-12 du Code de la propriété intellectuelle, toute photocopie à usage collectif, intégrale ou partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans l'autorisation de l'éditeur.

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel *À la Découverte*.

Vous pouvez également retrouver l'ensemble de notre catalogue et nous contacter sur notre site www.editionsladelacouverte.fr.

© Éditions La Découverte, Paris, 2005.

Sommaire

Introduction

La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?

Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer

9

PREMIÈRE PARTIE

MODÈLE RÉPUBLICAIN, MODÈLE ANGLO-SAXON : VERS UNE CONVERGENCE ?

1 Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative

Archon Fung et Erik Olin Wright

49

2 Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France

Marie-Hélène Bacqué

81

3 Revitalisation urbaine et participation communautaire. Les leçons de l'expérience britannique

John Diamond

101

DEUXIÈME PARTIE

DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ET MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE EN EUROPE

4 L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes

Loïc Blondiaux

119

5 Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ?

Anja Röcke et Yves Sintomer

139

6 Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? <i>Ismael Blanco i Fillola</i>	161
7 La démocratie participative dans le processus politique local : le cas de la ville d'Utrecht (Pays-Bas) <i>Hugo Swinnen</i>	179
8 À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique <i>Bernard Voutat</i>	197
9 Participation électorale et démocratie participative <i>Henri Rey</i>	217

TROISIÈME PARTIE

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LES PAYS DU SUD :
ADAPTATION OU CONTESTATION DU NÉOLIBÉRALISME ?

10 Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique <i>Leonardo Avritzer</i>	231
11 Dispositifs délibératifs pour le développement local en Équateur : le cas des municipalités indigènes <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	253
12 La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne <i>Sylvy Jaglin</i>	271
Conclusion	
La démocratie participative, modèles et enjeux <i>Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer</i>	293
Liste des auteur(e)s	309

Introduction

 La démocratie participative, un nouveau paradigme
de l'action publique ?
*Marie-Hélène Bacqué,**Henri Rey**et Yves Sintomer*

Depuis quelques années, les expériences participatives initiées à l'échelle locale se sont multipliées un peu partout dans le monde. Elles sont portées et diffusées par des acteurs fort divers et aux objectifs contrastés : experts de la Banque mondiale et partis de la gauche radicale, collectivités publiques, ONG et militants communautaires ou associatifs. L'exemple le plus marquant de cet apparent consensus est la diffusion de l'expérience du budget participatif inventé à Porto Alegre, distinguée comme *best practice* par la Banque mondiale, présentée comme modèle lors des forums sociaux et imitée par un certain nombre de municipalités, en Amérique latine comme en Europe. La participation et la délibération semblent être devenues des « impératifs » des politiques publiques, en particulier urbaines [Blondiaux et Sintomer, 2002].

LE SUCCÈS DES THÉMATIQUES DE LA PROXIMITÉ
ET DE LA PARTICIPATION*Une dynamique ancienne dans un contexte renouvelé*

Cette dynamique a des racines anciennes. La demande de démocratisation, de partage du pouvoir et de reconnaissance du local face à un État tout-puissant était au centre des mouvements sociaux urbains des années 1960 [Castells, 1973]. Ceux-ci ont donné naissance à des expériences

multiples : ateliers publics d'urbanisme en France et en Italie, opérations coopératives, habitat autogéré et développement communautaire, en particulier dans le tiers monde et les pays anglo-saxons. Dans la lignée de ces mouvements s'est dans certains cas développé un tiers secteur qui, comme le mouvement communautaire aux États-Unis ou au Canada¹, a permis des formes de reconversion militante pour des individus et des groupes initialement impliqués dans des mouvements sociaux radicaux et a introduit une dimension professionnelle et entrepreneuriale de gestion urbaine [Bacqué, 2000a ; Hamel, 1990]. Dans plusieurs pays d'Amérique latine, le processus de démocratisation engagé à la fin des années 1970 et dans les années 1980 a souvent impliqué un renouveau de la vie associative locale. Dans les pays en voie de développement, les approches de développement local ont parfois représenté une alternative à des modèles de développement productivistes. C'est à partir de ces traditions et expériences qu'émergent depuis une décennie de nouveaux dispositifs participatifs et que la thématique de la participation est progressivement institutionnalisée dans les politiques publiques. Ce mouvement peut s'observer simultanément dans des contextes très diversifiés et dans de nombreux pays.

Cependant, les attendus et les conditions de mise en œuvre de la thématique participative diffèrent profondément de ce qu'ils étaient dans les décennies antérieures. Dans la majorité des cas, l'initiative est d'abord *top down*, les problèmes sociaux sont exacerbés et une crise de légitimité profonde touche le système institutionnel. La pression de la mondialisation néolibérale et les processus d'unification continentale ont contribué à remettre en cause le rôle des États-nations et à reconfigurer les politiques publiques et les formes de régulation urbaine. En Europe, celles-ci se renégocient entre décentralisation et intégration ; aux États-Unis, le retrait de l'État fédéral a fait reposer sur les villes la quasi-totalité des enjeux de développement et de gestion urbaine ; dans les pays du Sud, les marges de manœuvre des autorités locales sont rarement à la hauteur des défis sociaux et urbains de métropoles en pleine explosion démographique. Parallèlement, à l'échelle internationale, des mouvements sociaux luttant contre la mondialisation néolibérale se sont affirmés, souvent coordonnés en réseaux peu hiérarchiques, tandis que les ONG jouent un rôle croissant et qu'elles commencent à être associées au moins à la marge aux cercles de décision. Partout, les modes traditionnels de gestion et d'administration sont remis en cause. Les processus de décision et les modes de gouvernement sont devenus plus complexes, impliquant la coopération de différentes institutions étatiques et des partenariats public/privé parfois

1. Nous employons la notion de mouvement de façon générique, mais il faut souligner que les groupes et structures communautaires sont largement hétérogènes.

élargis aux représentants de la société civile². Dans ce contexte, la gestion sociale et urbaine des villes apparaît prise dans des processus larges qui échappent à la maîtrise locale mais représentent un véritable enjeu de recomposition et d'adaptation des politiques publiques [Jouve et Booth, 2004]. Face à la montée et à la cristallisation de la pauvreté urbaine dans nombre de métropoles, beaucoup d'expérimentations locales s'appuient sur des formes de participation citoyenne.

La crise de la représentation politique et des formes de gouvernement s'accompagne d'une contestation du pouvoir scientifique et technique à partir duquel sont aussi légitimées les politiques publiques. Les grands défis écologiques, urbains ou de santé, qui deviennent prégnants à l'échelle locale comme à l'échelle de la planète, représentent de nouveaux enjeux pour les mouvements sociaux. Ils interrogent la capacité d'une société à délibérer démocratiquement de questions scientifiques et éthiques fondamentales et, partant, le statut même de la recherche scientifique. Le développement d'expertises indépendantes ou de « forums hybrides » rassemblant des acteurs de différents statuts [Callon, Lascoumes et Barthe, 2001] ouvre une voie encore balbutiante vers une démocratisation des savoirs. Le recours à la contre-expertise et la valorisation des compétences « citoyennes » deviennent ainsi déterminants pour asseoir l'intervention des mouvements sociaux.

Plusieurs notions sont employées pour tenter de décrire ces évolutions : gouvernance urbaine, gestion de proximité, nouveau management public, modernisation de la gestion locale, démocratie participative. Elles circulent entre les champs économique, administratif, politique et académique, sur le mode du constat et sur celui de la prescription. Gestion efficace, transformation du rapport social et démocratie locale interagiraient au sein d'un cercle vertueux et dessineraient un nouveau modèle de politique publique caractérisé par le repositionnement de l'État, le développement de partenariats multiformes et l'initiative de la société civile. Ces références partagées renvoient cependant à un grand flou sémantique. Voyageant d'une discipline à l'autre, du monde de la recherche aux pratiques opérationnelles, elles recouvrent des interprétations fort diverses. Les notions de participation ou de proximité en sont de bons exemples. La première est utilisée à la fois dans le champ économique (pour désigner l'intégration au marché ou la participation aux bénéfices) et dans le champ politique (pour évoquer l'implication des citoyens dans le système politique ou administratif). Sur ce dernier terrain, elle peut

2. Nous employons le terme de société civile dans un sens néo-tocquevillien pour désigner les interactions, les acteurs et les organisations qui n'appartiennent ni à la sphère de l'État ni à celle de l'économie capitaliste.

désigner des dispositifs allant de l'autogestion (ou de la gestion déléguée à des associations par les pouvoirs publics) à des procédures relevant pour l'essentiel de l'information. Elle peut aussi solliciter des formes très diverses d'engagement. De son côté, la proximité est un mot portant dans les langues latines un double sens qui, la plupart du temps, n'est pas clairement perçu par les acteurs. Elle peut en effet avoir une dimension géographique et désigner l'échelle locale ou microlocale de la ville ou du quartier, mais aussi une dimension politico-administrative en évoquant une communication et une écoute réciproque entre gouvernants et gouvernés. Ces deux sens sont fortement perceptibles dans les expressions « gestion de proximité » et « démocratie de proximité » ; cependant, s'ils ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, ils sont analytiquement distincts³. Enfin, dans le contexte français du début des années 2000, le terme de « démocratie de proximité » a été utilisé contre celui de « démocratie participative » pour signifier le cantonnement de la participation sur la seule échelle microlocale et dans une dynamique purement consultative.

Cette polyvocalité n'a pas été un obstacle à la diffusion de ces notions, bien au contraire : c'est parce que la notion de participation est porteuse de nombreuses ambiguïtés qu'elle permet la rencontre au moins partielle d'approches aussi diverses que la critique autogestionnaire et les approches néolibérales dans la dénonciation d'un appareil d'État trop bureaucratique et centralisé. Cet apparent consensus s'accompagne ainsi de divergences fondamentales quant à la portée et au sens accordés aux démarches participatives : s'agit-il de remettre en cause la démocratie représentative ou de l'accompagner ? Recherche-t-on la justice sociale, la paix sociale ou l'intégration au marché ? Les critiques s'expriment d'ailleurs aussi dans des sens opposés : les défenseurs d'une vision élitiste

3. Seule la dimension territoriale de la « démocratie de proximité » est rendue dans le terme anglais de « *neighborhood democracy* » alors qu'en allemand la « *Bürgernahdemokratie* » concerne surtout la dimension politique. Le terme n'est cependant pas très utilisé et la notion de « démocratie coopérative » (*kooperative Demokratie*), qui n'a pas de dimension territoriale, est nettement plus fréquente. Dans les autres langues latines, les équivalents littéraux des termes de « démocratie de proximité » ou de « gestion de proximité » sont loin d'être aussi employés qu'en français, voire ne sont pas utilisés du tout. L'expression française de « démocratie participative » a des répondants littéraux dans les autres langues latines, en allemand et en anglais, mais l'expression « *participatory democracy* » est moins fréquente et moins fixée qu'en français (on utilise également le terme de « *participative democracy* », sur le modèle de la « *representative democracy* »). Le terme de « démocratie délibérative », qui relève plus de la théorie politique que du langage des acteurs, a un équivalent littéral en anglais (où il est très fréquent) et en allemand (où il est peu utilisé). Toute traduction littérale est par contre difficile en espagnol ou en portugais, tant le terme « *deliberativo* », plutôt que de renvoyer à la notion de discussion publique, est synonyme de « décisionnel » — et opposé en conséquence à « consultatif », dans un sens qui était prédominant en français il y a deux siècles et qui perdure aujourd'hui encore dans des contextes particuliers [Manin, 1985].

de la démocratie mettent en doute l'efficacité de tels dispositifs alors que certains tenants de la démocratie directe redoutent leur enfermement dans une logique locale et leur instrumentalisation technocratique ou marchande.

Les enjeux d'une évolution

Ce foisonnement d'expériences a donné lieu dans le champ scientifique à des travaux construits à partir de points de vue disciplinaires et de traditions de recherche variés. La sociologie des mouvements sociaux s'est interrogée sur l'institutionnalisation des mouvements, sur les stratégies de formation et de reconversion des capitaux militants, sur les rapports entre mouvements et institutions. Les sciences politiques et les études urbaines ont abordé les transformations des politiques publiques et l'émergence d'une nouvelle gouvernance urbaine. La théorie politique a étudié le développement de nouveaux modèles de légitimité fondés sur les notions de démocratie « participative », « délibérative » ou « technique ». La sociologie politique s'est penchée sur l'impact des dispositifs sur le système politique, sur l'émergence de nouveaux espaces publics ou sur les transformations de la culture civique. Ces travaux se sont jusqu'ici peu rencontrés d'une discipline à l'autre, les recherches sur les mouvements sociaux et celles sur la démocratie participative urbaine s'étant en particulier effectuées dans des directions assez différentes. De plus, l'essentiel des analyses reste pour l'instant de l'ordre de la monographie ou implique au mieux une comparaison entre deux ou trois sites.

L'objectif du présent ouvrage est de contribuer à avancer vers un véritable comparatisme en favorisant une meilleure connaissance des diverses expériences à l'échelle internationale et la mise au point de problématiques, de conceptualités et de méthodologies communes. Plusieurs questions sont ici centrales. Le développement de dispositifs participatifs locaux constitue-t-il un même phénomène, décliné sous des formes variables en fonction de la diversité des contextes, ou une série de dynamiques fondamentalement divergentes, au point où il faudrait s'interdire de l'aborder comme une même réalité ? Cette évolution renvoie-t-elle à des facteurs structurels ou davantage à des configurations locales d'acteurs ? Quels sont ses enjeux principaux ? Quelles sont les conceptions de la société et de la démocratie sur lesquelles reposent les discours des acteurs, quelles notions faut-il forger pour analyser ces développements avec la rigueur scientifique nécessaire, notamment en donnant un sens univoque aux termes employés ? Quels sont les techniques et les savoirs mobilisés ? Quels changements virtuels et réels ces nouveaux dispositifs ouvrent-ils dans les pratiques ? Celles-ci correspondent-elles aux déclarations publiques des autorités ? Comment ces dispositifs s'articulent-ils avec une

Le développement communautaire. Très répandu dans le monde anglo-saxon et dans le tiers monde, ce type de dispositif fait gérer par les habitants des équipements de proximité. Sur des questions comme le logement social, il peut prendre une importance décisive sur les territoires concernés. La contribution de John Diamond analyse le développement de l'action communautaire en Grande-Bretagne dans le cadre des politiques de régénération urbaine.

Les jurys citoyens. Composé d'un petit groupe d'habitants désigné par tirage au sort, ce dispositif ponctuel vise la production d'un avis consultatif sur un thème déterminé par les autorités locales, à l'issue d'une discussion argumentée. Par sa méthodologie, ce dispositif s'apparente en partie aux conférences de consensus, aux conférences de citoyens et aux sondages délibératifs utilisés sur d'autres échelles pour faire participer des « profanes » tirés au sort à la discussion de questions technico-politiques. Le caractère argumentatif des jurys les distingue par contre des sondages, questionnaires et panels qui sont souvent utilisés par les autorités locales, en particulier en Grande Bretagne et en Europe du Nord. Le dispositif des jurys est en forte expansion en Europe, où plusieurs centaines d'expériences ont été réalisées (notamment en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Espagne). Les contributions d'Ismael Blanco pour l'Espagne et d'Anja Röcke et Yves Sintomer pour l'Allemagne permettent de mettre en regard deux exemples européens.

Les commissions consultatives. Elles existent sous deux formes : elles peuvent associer sur des thèmes précis des élus et des citoyens non élus, souvent délégués des associations ou représentants des groupes d'intérêt, ou regrouper certains secteurs de la population — jeunes, personnes âgées, résidents étrangers, indigènes, comme dans le cas équatorien présenté dans l'ouvrage. Elles constituent l'un des outils les plus répandus pour favoriser la participation. Ce modèle a connu le plus fort développement au cours des dernières années.

Les plans stratégiques participatifs et les plans de développement communautaire. À l'échelle de la ville ou d'un quartier, fondés selon les cas sur des dynamiques *bottom up* ou *top down*, ces dispositifs permettent d'associer des citoyens individuels ou organisés à la planification urbaine et sociale des territoires. Ils se sont multipliés un peu partout, en particulier dans les quartiers en difficulté ou en reconstruction urbaine. Les programmes d'*empowerment zones* aux États-Unis, présentés par Marie-Hélène Bacqué, peuvent être considérés comme une variante de cette forme de participation, de même que les ateliers publics d'urbanisme en Italie. Les agendas locaux 21, qui constituent un outil modélisé à l'échelle interna-

tionale, représentent également une forme particulière de planification participative. Guidés par l'idée de développement durable et initialement mis en place à partir d'une préoccupation environnementale, ces dispositifs tendent aujourd'hui à inclure de façon croissante une dimension sociale et une dimension économique. Ils visent généralement à associer les différents groupes d'intérêt et associations concernés par le développement durable et ont une valeur de planification indicative. Ils constituent l'une des formes les plus répandues de démocratie locale dans le monde, particulièrement développée dans des pays comme l'Allemagne ou l'Espagne.

Les dispositifs de représentation des citoyens usagers dans les services publics. Ils permettent d'associer des citoyens en tant qu'usagers à la gestion, voire la coproduction des services publics municipaux ou paramunicipaux. Ces dispositifs, souvent développés à partir de législations nationales incitatives, se sont répandus très rapidement en Europe au cours des deux dernières décennies et sont actuellement extrêmement nombreux. Le cas de la gestion de l'eau en Afrique subsaharienne présenté par Sylvie Jaglin ou celui des établissements scolaires analysé par Archon Fung et Eric Olin Wright aux États-Unis présentent deux dynamiques contrastées de participation des usagers.

Ces dispositifs sont rarement utilisés isolément et, comme le montrent la plupart des contributions de cet ouvrage, ils sont souvent combinés dans un système de gestion locale plus large qu'il est nécessaire d'appréhender dans son ensemble.

Les secteurs sociaux

Nous voudrions insister plus particulièrement sur une seconde typologie, qui différencie les expériences en fonction du type de participants qu'elles sollicitent. Un premier modèle repose sur la représentation des secteurs de la société. Il s'inscrit dans la lignée du néocorporatisme, dont l'âge d'or correspond aux décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale. Le corporatisme classique avait été élaboré de façon plus ou moins contemporaine par des courants et des personnalités extrêmement divers, dont des sociologues comme Durkheim. Le néocorporatisme d'après guerre réalisa une synthèse originale entre les conceptions qui se préoccupaient des déséquilibres générés par le gouvernement représentatif classique et les thématiques nouvelles issues de l'émergence de l'État social [Rosanvallon, 1998]. Les procédures de décision fondées sur le rôle des élus politiques furent complétées par la mise en place d'organismes associant des « forces vives » de la société, et en premier lieu par la constitution d'organismes paritaires entre le « travail » et le « capital ». Ces

organismes requrent généralement pour mission première de gérer les institutions régulant la protection sociale et les conventions collectives. Dans plusieurs pays, en particulier en Europe du Nord, leur rôle fut cependant étendu bien au-delà de la sphère socio-économique entendue au sens étroit du terme. Venant en complément de la démocratie représentative, le néo-corporatisme modifia durablement le visage des sociétés occidentales contemporaines. En France, la gestion paritaire de la Sécurité sociale en constitue le paradigme, et le Conseil économique et social mis en place par le général De Gaulle (qui n'a à vrai dire que peu de poids dans la structure institutionnelle globale) peut également y être rattaché.

La force du premier néo-corporatisme était de compléter le fonctionnement « individualiste » et « formel » de la démocratie représentative par des mécanismes permettant aux individus de participer *via* les groupes sociaux auxquels ils s'identifiaient, en enrichissant ainsi la gamme des acteurs et des questions politiques légitimes. Il présupposait cependant le caractère stable et homogène de l'identité des secteurs sociaux. Cette première version du néo-corporatisme est entrée en crise en même temps que l'État social, et sa remise en cause a été accentuée par celle de la centralité du rapport travail/capital sur lequel il se fondait. De nouveaux secteurs sociaux ont émergé qui semblent mériter une représentation politique, *a fortiori* lorsqu'ils sont marginalisés dans le fonctionnement standard de la démocratie représentative. C'est ainsi qu'un « néo-corporatisme de la seconde génération » étend la représentation par secteur social au-delà du domaine économique et tente de prendre en compte la représentation de (certains) groupes minoritaires ou dominés. Dans cette perspective, les démarches participatives locales conjuguent par exemple une représentation géographique avec une représentation sectorielle ou communautaire qui permet aux femmes, aux jeunes, aux enfants, aux personnes du troisième âge, aux handicapés, aux indigènes, etc. d'être représentés en tant que tels. En France, les conseils municipaux d'enfants et les conseils consultatifs des résidents étrangers peuvent être rattachés à cet ensemble⁵. Ce type de structure est fortement présent dans certains pays d'Amérique latine, où de nombreux dispositifs s'appuient sur les formes d'organisation propre des communautés indigènes. Tout en reprenant l'inspiration d'après guerre, la force de ce néo-corporatisme contemporain est de prendre acte de l'avènement d'une « société postindustrielle » qui n'est plus organisée seulement autour d'un conflit central (ou qui ne le fut jamais, comme dans le cas des communautés indigènes des pays andins). Cepen-

5. Par contre, si l'introduction d'une loi paritaire pour la représentation des femmes en politique partage en partie les préoccupations de ce nouveau néo-corporatisme, elle en diffère sur le fond : si une présence plus juste des deux sexes dans la représentation politique est recherchée, ce ne sont pas les femmes qui élisent leurs délégués et les hommes les leurs.

dant, le choix des secteurs sociaux méritant d'être représentés est toujours sujet à conflit et le risque est présent que la reconnaissance institutionnelle par l'État de certains groupes contribue à figer les frontières de ceux-ci, à essentialiser leur identité et à y enfermer les individus (qui sont poussés à participer en tant que femme, indigène, etc., pour avoir plus de chance de faire entendre leur voix).

Les citoyens organisés

Aux côtés de ce « néo-corporatisme de la seconde génération », un autre type s'écarte de la représentation par « communauté » ou « corps » social pour s'adresser aux forces organisées de la société civile, quelles qu'elles soient. Est alors considéré comme méritant d'être représentée toute association dont l'action concerne les questions abordées, l'État se contentant d'enregistrer la présence des forces organisées (et éventuellement de sélectionner les plus pertinentes par rapport à l'espace public concerné et d'écarter celles qui s'élèveraient contre l'ordre constitutionnel). Cette voie était ouverte dans le néo-corporatisme d'après guerre par la représentation de forces sociales comme les Églises, très présentes dans certains pays européens. Elle est aujourd'hui généralisée. En France, les CICA, conseils de la vie associative créés par l'article 16 de la loi Paris-Marseille-Lyon, en constituent un bon exemple. Une version particulière de cette méthodologie consiste pour l'État à déléguer une partie de ses prérogatives à des associations pour réaliser des tâches qui relèvent de son domaine de compétence ou à favoriser l'action d'associations effectuant un travail considéré comme d'utilité publique. Les cas du développement communautaire aux États-Unis ou en Grande-Bretagne sont ici les plus notables, la participation s'appuyant sur les *stakeholders*⁶, des groupes d'habitants constitués autour de projets. Dans le monde anglo-saxon, ce type de dispositif est la plupart du temps tourné vers l'organisation de secteurs sociaux particulièrement marginalisés, mais ce n'est pas toujours le cas dans d'autres pays. Un peu partout, cette variante participative risque de laisser les dirigeants des organisations reconnues monopoliser au détriment de la base le pouvoir qui leur est concédé. Dans le cas d'organisations structurées de façon peu démocratique, la démocratie participative peut même aboutir à une confiscation du pouvoir au profit des délégués encore plus accentuée que dans la démocratie représentative fondée sur l'élection.

6. Nous garderons ce terme en langue anglaise. Littéralement, il désigne les teneurs d'enjeux, les individus qui possèdent un pouvoir ou sont porteurs d'une responsabilité.

Les citoyens mobilisés

Ces préoccupations sont souvent à la base de la promotion d'un troisième type de dispositif, qui s'adresse aux citoyens mobilisés sans faire de leur organisation un préalable. L'assemblée de quartier ouverte à tous les habitants (et le cas échéant à ceux qui travaillent dans le quartier) est le paradigme de ce type de dispositif. Les forces organisées jouent un rôle particulièrement actif dans le processus mais elles n'y disposent pas institutionnellement d'un statut privilégié, un peu comme les militants partisans dans la démocratie représentative classique. Leur rôle peut ainsi plus facilement être contesté par les citoyens. L'avant-garde qui est impliquée dans ce type de dispositif est officiellement composée d'individus. La démocratie athénienne avait donné une extension particulièrement grande à ce type de dispositif, repris à l'époque moderne en Nouvelle-Angleterre et en Suisse. Sous une forme plus restreinte, cette méthodologie a connu un développement important en Europe occidentale au cours des dernières années, notamment en lien avec les conseils de quartier français ou dans les structures hollandaises. Dans d'autres lieux, les assemblées peuvent désigner des délégués à des conseils de quartier, voire à des conseils de ville, l'exemple paradigmatique étant de ce point de vue les budgets participatifs brésiliens. Si les dispositifs de ce type sont généralement appropriés prioritairement par les classes populaires en Amérique latine, il n'en va pas de même en Europe où les couches sociales dominées y sont généralement marginales.

Un échantillon représentatif des citoyens

Face à ce risque, le quatrième type de dispositif s'appuie sur le tirage au sort d'un échantillon représentatif des citoyens. Les « jurys », comme le montrent les exemples espagnol et allemand, ont statistiquement de fortes probabilités de décider, comme le ferait le peuple s'il pouvait être réuni à cet effet ou, à tout le moins, d'être moins homogènes socialement que les structures de la démocratie participative ne le sont habituellement. Cette méthodologie représentait avec l'assemblée des citoyens l'autre grand pilier de la démocratie classique athénienne. En principe, lorsque le nombre des personnes tirées au sort est suffisant⁷, elle permet d'assurer aux individus de toutes les couches sociales la même chance de participer. En outre, elle évite de figer les identités des groupes constitués et s'prime à la racine le problème de la confiscation du pouvoir par les délégués, puisqu'il s'agit de structures non permanentes et peu suscepti-

7. Cela n'est pas le cas dans les jurys citoyens, mais l'objectif peut être atteint dans des dispositifs tels que les sondages délibératifs [Fishkin, 1997 ; Blondiaux, 2002].

bles d'être bureaucratiques ou de déboucher sur la formation d'une couche de délégués professionnels. Cependant, un tel dispositif peut affaiblir l'organisation et la mobilisation de la société civile puisque des citoyens ordinaires y ont autant de chances de peser dans la décision que les plus actifs ou les plus organisés.

L'ensemble des citoyens

Enfin, un dernier type de dispositif, le référendum, vise à associer l'ensemble des citoyens et non plus seulement une avant-garde ou un échantillon restreint de ceux-ci. L'exemple classique est ici celui de la Suisse, mais le référendum est également très répandu à l'échelle locale aux États-Unis. On peut distinguer sur ce plan les plébiscites, organisés sur demande des autorités politiques classiques de la démocratie représentative (et dont le gaullisme fut friand en France), et les référendums d'initiative populaire, que les citoyens ont la possibilité de provoquer moyennant un certain nombre de signatures dûment identifiées. Dans de nombreux pays européens, la méfiance par rapport aux plébiscites et aux référendums était grande depuis l'expérience nazie, car ils étaient soupçonnés de porter une dynamique populiste et antidémocratique. Une réévaluation positive a eu lieu au cours des dernières années et des initiatives législatives visent actuellement à légaliser et à favoriser leur utilisation, en particulier sur le plan local. Lorsque la participation est suffisante (ce qui est loin d'être une chose acquise), la légitimité du référendum est la plupart du temps incontestable, voire nettement supérieure à celle de la démocratie représentative classique, et c'est pourquoi cette procédure est souvent utilisée pour valider des grandes décisions constitutionnelles ou politiques. Son coût financier et humain est cependant élevé et il est difficile d'y avoir recours en permanence.

Bien sûr, comme dans toute typologie abstraite, la valeur de ces cinq figures idéal-typiques n'est qu'analytique : de nombreux dispositifs concrets combinent plusieurs modèles. C'est ainsi que les conseils de quartier français sont souvent composés de différents collèges, correspondant par exemple aux citoyens mobilisés (citoyens volontaires et leurs délégués), aux citoyens organisés (associatifs) et, quoique moins fréquemment, aux citoyens ordinaires (tirés au sort). De même, les jurys berinois impliquent à la fois un collège de citoyens organisés (associatifs) et un collège de citoyens ordinaires (tirés au sort). Les budgets participatifs, s'ils reposent le plus souvent sur les citoyens mobilisés, peuvent aussi dans certains cas se baser sur les associations ou sur des citoyens tirés au sort.

Les autres typologies

Nous ne ferons qu'évoquer quelques-unes des autres typologies qui peuvent être employées. La première, qui est sans doute la plus connue, ordonne les expériences en fonction d'une échelle d'intensité de la participation. Avec de nombreuses variantes, cette échelle distingue ainsi l'information, la consultation, la conciliation, le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle citoyen [Arnstein, 1969 ; Burns, 1991]. Dans un même contexte, on peut retrouver différents niveaux de cette échelle selon les moments et les dispositifs utilisés.

Une seconde typologie, elle aussi très répandue, différencie les dispositifs en fonction de la mobilisation de la société civile. On distingue ainsi schématiquement trois dynamiques : une démarche descendante (*top down*) émanant des instances politico-institutionnelles, qui peut reposer sur des entreprises de légitimation du système politique ou des démarches de modernisation de l'appareil administratif dans les cas européens par exemple, mais aussi sur la volonté de mieux distribuer un service privaté dans un contexte institutionnel faible comme en Afrique australe ; une démarche ascendante (*bottom up*) impulsée par un mouvement social ou associatif local dynamique, qui peut ou non rester confinée à l'échelle locale comme le montrent les cas contrastés des États-Unis et de l'Équateur ; un contexte plus rare de transformation sociale où les dispositifs participatifs s'insèrent dans un projet de réforme large et émanent d'une double démarche, *bottom up* et *top down*, à l'exemple de Porto Alegre.

Une troisième typologie repose sur la temporalité des dispositifs. On peut ainsi distinguer les consultations ponctuelles sur des questions précises, à différentes échelles (telles que les référendums, les consultations sur des projets urbains, les jurys citoyens), des dispositifs qui s'inscrivent dans la durée (comme les conseils de quartier, les budgets participatifs, les organismes communautaires ou les agendas locaux 21). On pourrait ajouter encore d'autres typologies, portant par exemple sur la base épistémologique que peut revendiquer la participation (expertise d'usage, contre-expertise, volonté citoyenne), sur l'échelle de la participation (uniquement microlocale ou pas, permettant ou non la montée en généralité), etc. Ces différentes typologies peuvent à leur tour être croisées, dégageant des formes mixtes et des spécificités notables⁸.

8. Les jurys citoyens berlinois, qui comptent de façon très originale le dispositif classique des jurys et des fonds de quartier, n'ont pas été pris en compte dans cette typologie à vocation générale.

Typologie des dispositifs participatifs locaux

Ensemble des citoyens	Echantillon de citoyens	Citoyens mobilisés	Citoyens organisés	Secteurs de la population	Assemblées	Référendums	Conseils de quartier	Fonds de quartier	Budgets participatifs
		<ul style="list-style-type: none"> - rôle informel des associations - ponctuels ou réguliers - le plus souvent informels ou consultatifs - échelle microlocale - le plus souvent <i>top down</i> 				<ul style="list-style-type: none"> - ponctuels - consultatifs ou décisionnels - différentes échelles - <i>top down</i> (plébiscites) et <i>bottom up</i> (d'initiative populaire) 	<ul style="list-style-type: none"> - souvent des formes mixtes avec plusieurs collèges, différents types de participation sollicités - réguliers - le plus souvent informels ou consultatifs - échelle microlocale - le plus souvent <i>top down</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - peuvent impliquer selon les cas des associations, des citoyens mobilisés ou des citoyens tirés au sort - réguliers - décisionnels - échelle microlocale - <i>top down</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - une majorité repose sur les citoyens mobilisés, mais beaucoup impliquent cependant les associations et quelques-uns les citoyens tirés au sort ou des secteurs (enfants) - réguliers - consultatifs ou décisionnels - échelle municipale (et éventuellement microlocale) - en majorité <i>top down</i>

<p>Organes de développement communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - reposent généralement sur les citoyens mobilisés et organisés, mais impliquent parfois des secteurs de la population (indigènes) - réguliers - consultatifs ou décisionnels - échelle microlocale mais peut peser au niveau municipal 	<p>Jurys citoyens</p> <ul style="list-style-type: none"> - ponctuels - consultatifs - différentes échelles - top down 	<p>Conseils consultatifs</p> <ul style="list-style-type: none"> - reposent soit sur des secteurs (étrangers, jeunes, personnes âgées...), soit sur les associations ; asso- - cent souvent les groupes d'intérêts - généralement réguliers, parfois ponctuels - consultatifs - différentes échelles - top down 	<p>Plans stratégiques, plans communautaires, agendas 21</p> <ul style="list-style-type: none"> - le plus souvent, formes mixtes impliquant secteurs de la population, citoyens organisés et groupes d'intérêts, parfois les citoyens mobilisés - ponctuels (plans stratégiques, plans communautaires) ou réguliers (Agenda 21) - le plus souvent consultatifs - échelle microlocale et municipale - top down (plans stratégiques, agenda 21) ou bottom up (certains plans communautaires) 	<p>Représentation des usagers</p> <ul style="list-style-type: none"> - listés en assemblée - réguliers - le plus souvent consultatifs, parfois décisionnels - différentes échelles - top down et bottom up
---	--	---	---	--

DES OBJECTIFS PARTIELLEMENT PARTAGÉS, DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Les expériences analysées dans cet ouvrage décrivent des configurations contrastées dans les relations entre les habitants, les associations et les institutions ou dans l'articulation du local et du général. Toutes lient gestion de proximité et démarche participative autour de trois sortes d'objectifs, mais ceux-ci se déclinent de façon très différente selon les contextes et les résultats des politiques proclamées sont forts inégaux [Bacqué et Sintomer, 2001a]. S'ils sont souvent imbriqués indistinctement dans les discours des acteurs, il est cependant nécessaire de les distinguer analytiquement. Le premier type d'objectifs, que l'on peut qualifier de gestionnaire, réside dans l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration du savoir d'usage des habitants ou par l'utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative. Le second type est d'ordre social. Il vise à répondre à la « question sociale » en s'appuyant sur la participation. Le troisième type d'objectifs, politique, consiste dans la relégitimation du système politique ou dans le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux.

Améliorer la gestion, moderniser l'administration locale

Au niveau de la proximité, la plupart des dispositifs participatifs visent à améliorer une gestion urbaine considérée comme inadaptée ou insuffisante et parfois, en particulier dans les pays du Sud, à transformer les conditions de vie d'une population pauvre en favorisant l'accès aux services urbains. Ces démarches reposent sur l'idée qu'une gestion rapprochée des services urbains et travaillant avec les habitants serait plus efficace car mieux adaptée aux spécificités des populations et des territoires concernés. Elles s'accompagnent du principe de transversalité ou *comprehensiveness*, selon lequel une gestion articulée, globale, élaborée et conduite à l'échelle d'un territoire déterminé, devrait prendre le pas sur les modes d'intervention verticaux et parcellisés portés jusqu'alors par les administrations publiques. Enfin, une compétence d'usage est reconnue aux habitants ou usagers, qui sont sollicités à ce titre pour intervenir dans l'élaboration, la gestion ou la mise en œuvre des projets. Cette notion de compétence peut dans certains cas aller jusqu'à la « responsabilisation » des individus, dans les décisions comme dans la réalisation concrète. Les autorités institutionnelles se tournent alors vers les associations ou les *stakeholders* pour leur déléguer des missions de service public.

9. Il faut relever l'ambiguïté de cette notion de responsabilité qui, comme le montre plus loin Sylvie Jaglin, peut renvoyer à la responsabilité économique du consommateur sommé de se comporter comme un bon payeur.

Au-delà des quartiers, la participation est souvent mobilisée dans une perspective de modernisation de l'État local. Si toutes les approches qui prônent la modernisation de l'action publique n'ont pas forcément recours à la participation, celle-ci est cependant de plus en plus évoquée comme un axe de développement possible. Elle prend place aux côtés de l'orientation vers le marché (qui introduit des critères comme la rentabilité, l'externalisation, la sous-traitance et la concurrence entre pourvoyeurs privés et publics de services, favorise la constitution d'entreprises autonomes de capital public mais de statut juridique privé, encourage les privatisations et les partenariats publics/privés) et de la réforme interne de l'administration (qui porte sur la réduction des échelons hiérarchiques, la modification des méthodes de comptabilité budgétaire avec un accent mis sur la comptabilité analytique et la budgétisation par produits ou par programmes, la transversalité et la coopération entre administrations, de nouvelles méthodes de management public). Dans cette optique, marquée par les thématiques du *new public management*, la modernisation est censée, en se tournant vers les citoyens et en s'appuyant sur leur apport, être à la fois plus efficace en termes de services rendus et plus dynamique du fait de la pression externe exercée par la société civile. Elle est en particulier censée favoriser une transparence permettant de lutter contre la corruption et les formes de gestion clientéliste.

Dans la réforme de la gestion de proximité comme, plus généralement, dans la modernisation de l'administration publique, les citoyens peuvent être sollicités à différents niveaux¹⁰. Ils peuvent d'abord intervenir en tant que consommateurs (usagers de services publics ou clients de services semi privés ou privatisés¹¹) auxquels les prestataires doivent donner des garanties de qualité et d'accessibilité (à travers l'accès à l'information, des chartes de qualité, des services de proximité, disponibles sur Internet ou adaptés en termes d'horaires, etc.) et dont on doit mesurer les attentes et la satisfaction (à travers des enquêtes, des panels, des conseils plus ou moins consultatifs ou des rencontres directes). L'enjeu est en particulier d'améliorer la réactivité (*responsiveness*) de l'administration face aux attentes, aux questions et aux doléances des usagers. La France est de ce point de vue assez en retard sur des pays comme le Royaume-Uni ou la

10. Pour une typologie un peu différente [Reichard, 2001 ; Reichard et Röber, 2001].

11. La forte distinction idéologique qui existe en français entre « clients » et « usagers » est très spécifique. Les deux termes ont des traductions littérales dans les autres langues latines, mais sans que la connotation idéologique et la distinction soient aussi perceptibles. En allemand, le terme de « *Kunden* » sous-entend à la fois les usagers et les clients. En anglais, la distinction « *customer* »/« *client* » est d'un autre ordre, le premier terme renvoyant à une personne achetant des biens ou services à un magasin ou à une firme, tandis que le second renvoie à une personne utilisant les services ou avis d'un professionnel (avocat, graphiste) ou d'une organisation.

Suède, même si les dispositifs légaux ont notablement évolué au cours des dernières années.

Les habitants peuvent également être conviés à participer aux choix d'orientation et à discuter les modalités de fonctionnement des services. Les groupes de qualification mutuelle qui élaborent des projets de services locaux en France fonctionnent sur ce principe [Rosenberg et Carrel, 2002], de même que les démarches de budget participatif à une échelle et sur des enjeux bien plus larges. C'est surtout ce niveau d'association à la prise de décision (dont l'intensité peut aller de la simple consultation à une véritable codécision) qui est connu dans l'Hexagone.

Dans la coréalisation ou la délégation de services, les citoyens-usagers sont impliqués dans la réalisation ou la gestion des projets, cette dynamique pouvant aller jusqu'à la création d'un tiers secteur. Les relations qui lient ce tiers secteur à la puissance publique et aux marchés, son autonomie, sa structuration propre et son ancrage démocratique sont déterminants pour les dynamiques engagées. En France, si l'État se tourne de façon croissante vers les associations pour leur déléguer des missions qu'il assume mal, cette démarche est assez marginale en dehors de l'action sociale et surtout très contrôlée, le secteur intermédiaire restant complètement dépendant de la puissance publique. Bien différente est l'expérience nord-américaine où les entreprises communautaires, ancrées à l'échelle de la *community* et émanant pour partie des mouvements sociaux, témoignent d'une capacité d'intervention et de mobilisation locale, même si elles sont confrontées à un processus de professionnalisation et si le retrait de l'État les pousse à s'appuyer de plus en plus sur le marché.

Les citoyens peuvent également être appelés à exercer une fonction de contrôle de l'action publique, soit en tant qu'usagers directement concernés (*stakeholders*), soit en jouant le rôle que le « donneur d'ordre » politique est normalement censé exercer. L'idée est alors qu'une participation active améliore l'*accountability*¹² des services publics (ou des prestataires privés), et donc leur qualité. Cela peut passer par des structures polyvalentes, comme les groupes de *crime watch* nord-américains (où les forces de police locale présentent leurs activités auprès des habitants), les conseils de quartier en France ou les conseils du budget participatifs en Amérique latine, mais certaines expériences ont vu se créer des organes spécifiques conçus par exemple à la façon dont les engagements pris sont réalisés.

Enfin, les citoyens peuvent participer en tant que travailleurs. Si l'idée de démocratie participative fut dans les années 1960 et 1970 développée au moins autant en rapport au lieu de travail qu'en référence au local, cette dimension s'est fortement estompée à partir des années 1980 et est en

12. L'*accountability* renvoie à la responsabilité des fournisseurs de service et en même temps à l'obligation de rendre des comptes.

crise là où elle subsiste (par exemple en Allemagne ou les partisans de la cogestion – *Mitbestimmung* – sont sur la défensive). Cependant, dans un certain nombre de cas, un management public participatif a été développé, visant souvent à mieux sensibiliser les fonctionnaires locaux aux démarches participatives dans leur ensemble ou à contrebalancer les efforts supplémentaires que celles-ci leur demandaient.

Les objectifs d'amélioration de la gestion en s'appuyant sur la participation sont-ils suivis d'effets réels ? Le bilan, quoique mitigé, est sur ce plan globalement positif. Dans la plupart des cas, l'incorporation des habitants dans les dispositifs de gestion semble avoir des conséquences positives à l'échelle microlocale et favoriser l'amélioration des services de proximité. Les performances générées par cette ébauche de « démocratie technique » dans la gestion tendent à infirmer les présupposés élitistes qui opposent démocratie et efficacité. Cette dynamique reste cependant limitée lorsqu'elle va de pair avec l'installation d'un système à deux vitesses bénéficiant d'abord aux citoyens solvables ou lorsqu'elle reste enfermée à l'échelle microlocale. Elle peut même déboucher sur des affrontements locaux ingérables à l'échelle de la *community*, comme dans le cas des expériences de gestion de l'eau en Afrique subsaharienne. Au-delà du microlocal, les effets sont limités lorsque la participation ne s'articule pas avec un processus de modernisation interne de l'administration. Là où les deux vont de front, un cercle vertueux semble par contre susceptible de s'engager. Certaines expériences sont de ce point de vue très prometteuses, notamment dans les pays du Sud où la modernisation des services publics en vient parfois à être plus dynamique que dans de nombreuses villes du Nord.

Transformer les rapports sociaux

Une deuxième série d'objectifs porte sur la transformation des relations sociales à travers la participation. Sans être de règle, cette dimension est très répandue, ne serait-ce que parce que les dispositifs participatifs ont souvent été initiés dans des quartiers ou des villes populaires touchés par la « crise urbaine ». Les buts sociaux qui sont visés diffèrent cependant beaucoup selon les contextes. Un peu partout, le constat initial est le même : la crise économique ou la mondialisation néolibérale se traduisent localement par l'affaiblissement de la cohésion sociale ou communautaire et la marginalisation de groupes entiers ; cela menacerait le bien-être des habitants dans leur ensemble, leur sécurité, voire plus généralement la paix sociale. Dès lors, la participation vise sous différentes formes à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement, à former de nouveaux interlocuteurs ou leaders aptes à organiser leur collectivité, à dépasser certains conflits. La

plupart des démarches participatives reconnaissent l'existence de causes structurelles telles que les restructurations économiques, le chômage, le déclin des identités collectives ou des formes d'encadrement traditionnelles. Elles s'opposent en cela aux approches qui font reposer sur les individus exclus la responsabilité de leur situation et les stigmatisent comme une « *underclass* » porteuse d'une « culture de la pauvreté » ou comme une nouvelle classe dangereuse [Katz, 1993 ; Rey, 1996 ; Bacqué et Sironner, 2001b]. Cependant, le diagnostic diffère selon que l'organisation collective des habitants est vue comme portant ou non le risque du « communautarisme¹³ », et surtout selon que cette situation structurelle est renvoyée à des évolutions économiques inévitables ou expliquée par des rapports de domination.

Les approches participatives les plus consensuelles appellent à reconstruire le lien social » (France) ou « communautaire » (États-Unis), à augmenter le « capital social » des plus défavorisés [Putnam, 2000] ou encore à « inclure » les « exclus » (France) ou ceux qui seraient touchés par la « *marginalidad* » (Amérique latine). Les perspectives se polarisent alors sur ceux qui subissent le plus frontalement les crises structurelles, avec l'idée qu'il est nécessaire de les réintégrer dans le *mainstream*. La participation semble l'une des clefs possibles pour agir, dans la mesure où il s'agit d'inverser les spirales de désocialisation, d'isolement et de repli, de retisser des liens, de donner des prises aux exclus (et peut-être aussi d'avoir de nouveau prise sur eux). Tout en développant également une approche consensuelle, d'autres perspectives mettent cependant l'accent sur les dynamiques de mobilisation individuelles et collectives de ces groupes, dynamiques que les structures institutionnalisées de participation pourraient faciliter. Dans des sens un peu différents en France et en Amérique latine, la notion de « capacitation » peut ainsi être utilisée, de même que celle d'« activation » en Allemagne ; le terme de « capital social », assez polyvoque, peut aussi être mis à contribution dans cette optique, de même que celui d'« inclusion sociale¹⁴ ». La notion d'*empowerment*, quant à elle, s'est répandue dans le monde entier et est passible d'à peu près toutes les interprétations. Dans la bouche de certains courants républicains états-uniens, elle implique simplement l'intégration à la classe moyenne et au marché, par exemple par l'acquisition d'une propriété immobilière ou la formation d'acteurs aptes à gérer un sous-secteur économique. Plus souvent, l'*empowerment* décrit à la fois un objectif et une méthode collective, un processus d'apprentissage des

13. La France constitue la pointe la plus caricaturale d'une préoccupation plus largement partagée quant au repli des groupes, en particulier ethniques, sur eux-mêmes.

14. Le terme est régulièrement utilisé en Amérique latine ou en Espagne dans un sens un peu moins consensuel qu'en France, assez voisin de la « solidarité » régulièrement évoquée dans les communes de l'ancienne banlieue rouge hexagonale.

individus membres des groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale où ils peuvent faire valoir leur culture et leurs intérêts. Dans les perspectives conflictuelles, qui étaient celles des origines du mouvement noir aux États-Unis et qui perdurent encore dans certains mouvements, il s'agit même d'une véritable émancipation et de l'accès au pouvoir. La participation est alors avant tout une dynamique *bottom up* et l'institutionnalisation de structures institutionnelles participatives préservant l'autonomie du mouvement constitue une résultante de celui-ci en même temps qu'un point d'appui supplémentaire. En Amérique latine, et en particulier à Porto Alegre, d'autres perspectives reprennent cette dimension conflictuelle de l'*empowerment* tout en l'insérant dans la perspective d'une transformation plus globale de la société. Le mot d'ordre qui guide le contenu social des démarches participatives est alors celui d'une « inversion des priorités », qui relève moins de l'action affirmative (*affirmative action*) que d'une démarche globale de justice sociale favorisant les groupes dominés¹⁵.

Les buts sociaux de la participation

Approches consensuelles « <i>mainstream</i> »	Approches consensuelles « solidaires »	Approches conflictuelles centrées sur les groupes dominés	Approches conflictuelles visant un autre ordre social
Restaurer le lien social (France) ou la <i>community</i> (États-Unis) Paix sociale	Ville solidaire (certaines municipalités de gauche françaises) Capacitation (France)	Stratégies conflictuelles d' <i>empowerment</i>	Inverser les priorités sociales (Porto Alegre)
Inclusion sociale, lutte contre l'exclusion (France, Amérique latine)	Augmenter le capital social des personnes défavorisées Stratégies consensuelles d' <i>empowerment</i>		
Lutte contre le communautarisme (France)	Affirmative action institutionnelle		

15. Nous ne cherchons ici qu'à situer de façon schématique les registres dans lesquels s'inscrivent principalement chacune des thématiques évoquées, sans prétention à l'exhaustivité. Les termes étant extrêmement polyvoques, on peut à la limite retrouver chacun d'entre eux dans n'importe laquelle des approches mentionnées.

Du fait de la variété des buts sociaux poursuivis et des contextes dans lesquels les expériences sont menées, il est très difficile de tirer un bilan global des politiques participatives quant à leur impact sur les relations sociales. Dans la majorité des cas français, il est peu probable qu'elles aient un effet significatif : les politiques participatives n'influent qu'à la marge sur la répartition des ressources, les individus des groupes dominés ne sont guère présents dans des structures investies par les couches moyennes ou les fractions supérieures des classes populaires, les objectifs consensuels affichés tendent à négliger les conflits sociaux et à faire des couches moyennes la norme de référence sur laquelle devraient s'aligner les couches populaires [Bacqué et Sintomer, 2001b]. Dans certaines expériences africaines, les dispositifs participatifs peuvent être confisqués par les acteurs les plus puissants à l'échelle locale et contribuer à asseoir de nouvelles formes de domination. Cependant, dans d'autres contextes, notamment en Amérique latine ou en Amérique du Nord, les approches fondées sur les associations communautaires favorisent l'organisation des classes populaires à l'échelle locale et contribuent à développer la capacité d'intervention des individus et des groupes¹⁶. Enfin, les enquêtes qualitatives et quantitatives montrent que, dans le cas de Porto Alegre, une politique redistributive a été menée sur une échelle assez large en direction des groupes dominés tandis que ceux-ci gagnaient une reconnaissance publique forte à travers leur présence dans le budget participatif. Il est par contre frappant de constater la faible nombre d'expériences où la participation permet une véritable action sur les rapports sociaux de sexe, par exemple en favorisant des processus de *gender mainstreaming*.

Étendre la démocratie

Une troisième série d'objectifs s'inscrit dans une perspective plus directement politique. La participation est alors censée ne pas se cantonner à de l'ingénierie gestionnaire ou sociale et déboucher sur une transformation des relations civiques. Elle ne relève plus seulement de la *policy* et implique la *politics*. Là encore, ce que signifie le « renouveau de la politique » ou la « démocratisation de la démocratie » diffère d'une expérience à l'autre.

Très souvent, les dispositifs participatifs sont censés transformer la culture civique des citoyens et constituer une « école de démocratie ». L'idée de l'apprentissage de la citoyenneté ou de la formation d'acteurs ayant les capacités de s'organiser et de prendre en charge la vie collective sous-tend la plupart de ces expériences. À travers la participation, les

16. Il est vrai qu'elles aboutissent rarement à remettre en cause les grands équilibres ou à peser sur l'ensemble des politiques locales.

citoyens comprendraient davantage la logique et les enjeux de la gestion publique, ils élargiraient parallèlement leurs vues au-delà de leurs intérêts immédiats ou particuliers, ils intégreraient une culture de proposition au lieu d'en rester à des postures purement revendicatives. De fait, ce développement de la culture civique des personnes actives dans le processus semble constituer l'un des effets notables de la participation, du moins lorsque celle-ci ne se réduit pas à une politique d'image, qu'elle peut s'appuyer sur une véritable qualité informative et que les dispositifs ne poussent pas les uns et les autres à l'esprit de clocher — des conditions qui sont loin d'être toujours réunies. Les effets en termes de densification de la vie associative sont plus contrastés : si l'institutionnalisation de la participation a le mérite d'ancrer dans la durée l'activité citoyenne, la façon dont les dispositifs favorisent ou non l'implication des associations a des implications fortes et le processus peut aboutir à détourner les énergies des mouvements sociaux vers la gestion. Cependant, certaines expériences montrent que l'ouverture d'un débouché plus facile aux mobilisations et le recul de la mentalité clientéliste peuvent constituer un stimulant important à l'activité associative.

Les démarches participatives peuvent aussi viser à modifier les relations entre les citoyens et le système politique. L'une des idées principales, parfois non explicitée publiquement mais presque toujours présente, est que la participation peut contribuer à la légitimation du système politique et, en particulier, des équipes en place. La participation serait un instrument pour lutter contre l'abstention et pour améliorer les chances de réflexion. Un tel objectif peut être conçu dans une optique instrumentale mais ce n'est pas toujours le cas : il semble après tout assez logique et n'implique pas que les acteurs politiques qui le mettent en avant le fassent de façon cynique. Au-delà des discours, il est cependant difficile de mesurer l'impact de la participation sur l'abstention ou sur l'orientation du vote. La contribution d'Henri Rey dans cet ouvrage prouve que les dispositifs participatifs n'engendrent pas automatiquement une baisse de l'abstention. D'autres recherches démontrent que l'existence d'une dynamique participative n'a pas non plus d'effets univoques sur les résultats électoraux : l'institutionnalisation de la participation est un catalyseur ou d'un miroir grossissant qui amplifie les succès ou les difficultés des gouvernements locaux [Font et Blanco, 2005]. Les succès puis les échecs électoraux du PT à Porto Alegre viennent à l'appui de ce constat. Au total, l'effet de légitimation que provoqueraient les démarches participatives semble peu probant si on les considère indépendamment d'autres facteurs ou de leur impact en termes de gestion ou de justice sociale.

Beaucoup avancent cependant qu'un nouveau canal de communication s'ouvrirait ainsi entre les gouvernants et les gouvernés, qui viendrait contrebalancer la professionnalisation croissante de la politique et la crise

des anciennes médiations partidaires. Ce canal différerait des sondages par la possibilité pour les citoyens de prendre activement part à des délibérations. Il se différencierait aussi des retours obtenus par l'action des « élus de terrain » traditionnels du fait de son côté formalisé et procédural. Effectuée sous les auspices de la discussion publique plutôt qu'à travers des discussions et des tractations de couloir, cette ouverture s'opposerait aussi aux rapports clientélistes. Sur ces différents plans, des résultats semblent effectivement être atteints dans nombre d'expériences, en particulier là où la demande participative dépasse une simple stratégie de communication, s'appuie sur des règles claires et permet une véritable autonomie de la société civile.

Dans certaines villes, les objectifs sont cependant plus précis et les dispositifs participatifs visent à résorber la fracture entre la gauche et les classes populaires qui s'est ouverte dans de nombreux pays, à commencer par la France [Rey, 2004]. Ils constitueraient une nouvelle forme d'encadrement touchant les fractions les plus actives des habitants des quartiers populaires [Bacqué et Sintomer, 2001b]. De ce point de vue, le bilan est très contrasté : si les démarches participatives impliquent les classes populaires dans de nombreuses expériences sur le continent américain, cet état de fait ne se traduit que dans certains cas en adhésion partisane. Le constat est encore plus mitigé en Europe, où le caractère populaire de la participation est beaucoup plus aléatoire.

Au-delà des seules couches populaires, c'est la solidarité et la nature du lien entre le système politique et les citoyens qui sont en question. Selon les contextes, on retrouve l'une ou l'autre des modalités d'articulation entre participation conventionnelle et participation non conventionnelle. L'étude du cas français effectuée dans ce recueil montre qu'elles sont potentiellement de trois types : la remobilisation par la mise en œuvre des dynamiques participatives, la substitution d'un mode de participation à un autre ou la combinaison dynamique des formes de participation. Certaines approches se situent du côté de la substitution. Aux États-Unis, la *grassroot democracy* peut suivre son propre chemin en bénéficiant d'une capacité décisionnelle dans des domaines circonscrits sans s'articuler véritablement avec les structures représentatives classiques. Les groupes communautaires jouent avant tout comme groupes de pression pesant plus ou moins fortement sur les pouvoirs politiques. Ils constituent des formes de représentation des minorités mais, pour l'essentiel, ils laissent intact le système politique traditionnel. De la même façon, les expériences de gestion participative initiées par des ONG dans les pays en développement s'appuient rarement sur les pouvoirs locaux et leurs administrations. Les nouvelles formes de gouvernance urbaine qui se développent en Grande-Bretagne ont aussi tendance à marginaliser la représentation politique et à laisser un poids important aux différentes formes de lobbying. Ces appro-

ches visent cependant à former ou confirmer des *leaders* ou des *stakeholders* qui pourront utiliser le capital symbolique et de représentation ainsi acquis dans le champ politique.

D'autres approches conçoivent davantage les démarches participatives dans une perspective de remobilisation en les présentant comme un complément de proximité à la démocratie représentative (soit que les décisions restent du monopole des élus ou de l'administration seuls habilités à définir l'intérêt général après avoir écouté les intérêts particuliers, soit qu'un pouvoir très délimité et n'influant pas sur les orientations majeures de la politique municipale soit confié aux instances de proximité). Tel est généralement le cas des conseils de quartier français. Les jurys citoyens allemands ou espagnols ouvrent un espace délibératif moins contrôlé par les instances électives, mais leur organisation est déterminée par ces dernières, leur champ d'intervention reste généralement limité à des enjeux très locaux et la mise en œuvre des préconisations n'est pas toujours assurée.

Enfin, d'autres approches font l'hypothèse d'une combinaison des formes conventionnelles et non conventionnelles de participation, d'un jeu qui ne soit pas à somme nulle : l'idée est de doter les structures participatives d'un véritable pouvoir tout en redynamisant le système représentatif à travers cette démarche. C'est dans cette perspective que les expériences de budgets participatifs brésiliennes s'adressent d'abord à « ceux d'en bas », qu'elles entendent remettre en cause la confiscation du pouvoir par les classes dominantes et qu'elles militent pour une réhabilitation de la politique face aux pouvoirs croissants du capital financier. C'est la transformation du système politique lui-même qui est alors envisagée.

Tout en prenant au sérieux ces proclamations, il importe de ne pas les prendre pour argent comptant [Avritzer et Navarro, 2003 ; Gret et Sintomer, 2002]. Le bilan qui peut sur ce plan être tiré des expériences étudiées dans cet ouvrage mérite un développement particulier : en prenant en considération les contrastes locaux, comment cette constellation de pratiques participatives se relie-t-elle à la démocratie représentative classique ? Constitue-t-elle un complément, un correctif ou un substitut à celle-ci ? Enclenche-t-elle une dynamique qui serait en fin de compte contradictoire avec l'essence de la représentation ?

VERS UN QUATRIÈME POUVOIR ?

Dans une première interprétation, basée en particulier sur l'analyse des expériences françaises, l'institutionnalisation de la participation aboutirait à compléter ou à corriger la démocratie représentative en renforçant la communication entre représentants et représentés. Bernard

Manin a défini un idéal-type du gouvernement représentatif à partir de quatre dimensions : l'élection des gouvernants à intervalles réguliers ; l'indépendance des gouvernants par rapport aux gouvernés dans la prise de décision ; réciproquement, l'autonomie de l'opinion publique par rapport aux gouvernants ; enfin, le fait que les décisions politiques sont prises après être passées à travers l'épreuve de la délibération publique. Dans cette perspective, le gouvernement représentatif constitue un régime mixte, partiellement oligarchique en ce que les gouvernants accaparent l'essentiel du pouvoir de décision (contrairement à la devise constitutionnelle, les régimes occidentaux contemporains ne sont pas des « gouvernements du peuple, par le peuple et pour le peuple »), et partiellement démocratique parce que ces représentants sont élus et que les citoyens peuvent exercer une pression sur eux à travers l'opinion publique et, indirectement, à travers l'épreuve de la délibération [Manin, 1995]. En suivant cette logique, il serait possible d'affirmer que les structures institutionnalisées de participation renforcent ces deux dernières dimensions et, à travers elles, la dimension démocratique des gouvernements représentatifs. On assisterait donc à la naissance d'une nouvelle variante de démocratie représentative, qui trancherait avec des variantes plus oligarchiques mais ne sortirait pas du cadre politico-constitutionnel défini par les révolutions démocratiques modernes. En allant jusqu'au bout de cette logique, il serait sans doute nécessaire d'élargir un peu la définition du gouvernement représentatif en ajoutant une cinquième dimension à celle-ci (par exemple « les gouvernés peuvent exercer un certain contrôle sur les gouvernants »).

Une seconde interprétation, illustrée ici par les thèses de Loïc Blondiaux, tend à redéfinir les termes de la question en relativisant la référence au gouvernement représentatif et en théorisant l'émergence potentielle d'une démocratie délibérative. S'inspirant de Habermas, [1993 ; 1997 ; 1998], cette problématique, dont l'importance va croissant dans la théorie politique anglo-saxonne, identifie le pouvoir constituant à l'espace public de délibération et fait de cet espace public le cœur de la société politique. Le pas crucial qui sépare le modèle délibératif de la définition de Bernard Manin est de fusionner l'opinion publique et la délibération. Au lieu de faire de la délibération une dimension qui caractérise d'abord l'activité des représentants et qui est toujours susceptible d'être opposée à l'opinion publique irrationnelle de la masse, le modèle délibératif ancre résolument la délibération dans les discussions ordinaires des simples citoyens. Le moment décisif, du coup, n'est plus l'élection mais la formation de l'opinion publique : l'élection ne représente qu'un moment particulier dans un débat ininterrompu. Cette optique démocratique radicale reprend en partie l'idéal

de la démocratie antique lorsqu'elle affirme que tout un chacun peut délibérer raisonnablement et que cette activité n'est pas le monopole des « bien nés » — du moins pour peu que des moyens procéduraux adéquats soient mis à disposition. Certes, la fusion de la délibération et de l'espace public n'est pas totale puisque la délibération s'institutionnalise aussi dans les procédures juridiques ou les institutions de l'État de droit, mais c'est cet espace public qui constitue la source primordiale de la démocratie. Le développement actuel de formes innovantes de délibération participative devrait être interprété à cette lumière. Contrairement aux formes classiques des sondages, il permettrait l'affirmation d'une opinion publique éclairée par la délibération. Proposant un modèle cognitif et normatif s'opposant aux doctrines républicaine et libérale classiques, le paradigme de la démocratie délibérative ne se pose cependant pas comme une alternative au gouvernement représentatif. La plupart de ses tenants admettent en effet que la prise de décision politique elle-même reste le monopole des élus. La place centrale de la représentation dans la politique contemporaine n'est pas considérée comme posant problème, dans la mesure où la représentation tend à se dissoudre dans la délibération. L'essentiel est dès lors de penser théoriquement et pratiquement une délibération ouverte, inclusive et de qualité et de mettre en place les procédures qui permettent son déploiement.

Dans une troisième perspective, que nous voudrions défendre ici, l'élargissement de la définition du gouvernement représentatif ou la mise en avant d'un paradigme délibératif, quoique nécessaires, ne sont pas des notions suffisantes pour rendre compte des dispositifs participatifs les plus dynamiques. Il faut en effet interpréter dans un sens assez strict la démocratie représentative afin de ne pas en faire une notion protéiforme qui serait trop englobante pour être opératoire. La définition donnée par Bernard Manin, même élargie, doit être prise au sérieux. Ses deux premières dimensions, l'élection de représentants qui ont le monopole de la prise de décision et leur indépendance par rapport aux gouvernés, excluent du champ du gouvernement représentatif des formes permettant une codécision entre élus et citoyens « ordinaires » (comme les jurys citoyens berlinois ou nombre de budgets participatifs latino-américains), et plus encore les procédures qui impliquent une prise de décision directe par des citoyens non élus (le référendum, certaines formes de développement communautaire) ; ces deux dimensions s'inscrivent aussi en opposition aux dispositifs qui reposent sur le tirage au sort (jurys) ou sur la désignation de délégués avec mandat semi-impératif (budgets participatifs, démocratie associative). Ces formes politico-institutionnelles de participation sortent ainsi du champ du gouvernement représentatif. Elles instituent une démocratie partici-

pative au sens précis que nous voudrions donner à cette notion : l'articulation des formes classiques du gouvernement représentatif avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe. Cette perspective conceptualise ainsi l'émergence embryonnaire d'un quatrième pouvoir, celui des citoyens lorsqu'ils participent à la prise de décision, directement (en assemblée générale ou à travers des référendums), à travers des petits groupes tirés au sort (jurys berlinois), ou à travers des délégués étroitement contrôlés (budgets participatifs, structures de développement communautaire) — plutôt que de s'en remettre à des représentants classiques. Ce quatrième pouvoir viendrait s'articuler aux trois pouvoirs classiques (le législatif, l'exécutif et le judiciaire), aboutissant à une forme mixte¹⁷. Dans cette optique, l'institutionnalisation de la « participation » est loin de correspondre à chaque fois à l'émergence d'une réelle « démocratie participative », mais elle doit dans certains cas être analysée à l'aide de cette notion.

Cette troisième perspective n'est-elle pas cependant trop institutionnelle ? Dans la lignée des théories dites « pluralistes » de la démocratie, une vision plus sociologique et plus réaliste ne devrait-elle pas prévaloir, qui insiste sur le fait que les pouvoirs effectifs dans une société vont toujours au-delà des pouvoirs légaux et que la pluralité des pouvoirs n'est aucunement une chose nouvelle ? Les partis, les entreprises, la presse ou les mouvements sociaux n'en sont-ils pas des exemples significatifs¹⁸ ? Dans cette logique, jamais les sociétés contemporaines n'ont été des démocraties représentatives pures entièrement subsumées sous le modèle idéal-typique de Bernard Manin. Des décisions fondamentales ont toujours été prises par des personnes non élues. Tout au plus pourrait-on assister, plutôt qu'à l'émergence d'un quatrième pouvoir, au développement de nouvelles formes institutionnelles de prise de décision dans le cadre d'une dynamique plus globale relativisant le poids des organes législatifs. On aurait alors une inflexion d'un modèle classique de « gouvernement » vers des modèles diversifiés de « gouvernance », la démocratie participative n'étant qu'une variante de celle-ci. Les théories de la gouvernance sont souvent contestables et peu consistantes [Gaudin, 2002] et elles ne traitent qu'à la marge de la question de la démocratie [Lafaye, 2002]. Elles n'en mettent pas moins l'accent sur un phénomène bien réel de transformation des modes de régulation publique, dont on peut discuter l'ampleur et la temporalité [Fontaine et Hassenteufel,

17. Dans un contexte et avec un équilibre radicalement différents, l'Athènes classique combinait elle aussi des formes représentatives basées sur l'élection et des structures de démocratie directe basées sur l'assemblée des citoyens et le tirage au sort.

18. L'usage du terme de « quatrième pouvoir » est fréquent dans le cas des médias. Pour les mouvements sociaux, cf. la problématique de Tarrow [1998].

2002]¹⁹. Dans l'optique d'une sociologie réaliste, cette discussion conduit à relativiser en partie la nouveauté de l'émergence d'une démocratie participative, mais aussi à spécifier plutôt qu'à démentir l'idée d'un quatrième pouvoir. Notre thèse est que l'existence ou non de ce quatrième pouvoir institutionnel constitue l'un des critères fondamentaux pour mesurer jusqu'à quel point le développement de la gouvernance peut être qualifié de démocratique²⁰. En effet, l'émergence de formes institutionnalisées de participation n'est pas seulement un phénomène de surface qui n'aurait rien à voir avec le pouvoir social réel. Elle implique une mutation profonde de la légitimité politique et des « épreuves de justification » qui lui sont liées. Dans certains cas, elle contribue aussi à une redistribution effective du pouvoir, et ce sur quatre plans au moins. D'une part, l'émergence d'une démocratie participative pose des problèmes nouveaux ou amène à reformuler des problèmes anciens — par exemple celui du pouvoir des associations et celui de leur éventuelle cooptation par l'État. Au-delà, cette tendance représente une inversion partielle ou, au moins, une contre-tendance face à la professionnalisation croissante de la vie politique et à la cristallisation d'une classe politique « de métier ». Elle permet la constitution d'une couche de citoyens actifs, de délégués et de « décideurs » non professionnels. De même, la démocratie participative représente une nouvelle tentative de limiter l'autonomie réelle des représentants par rapport aux représentés, dont l'avenir dira si elle aura plus de succès que les tentatives passées. Enfin, l'émergence de ce quatrième pou-

19. La notion de gouvernance comporte souvent une dimension descriptive et une dimension prescriptive. Sa signification fait l'objet de nombreux débats, mais il est possible d'en synthétiser quatre éléments essentiels : (1) l'implication simultanée de plusieurs institutions étatiques dans une même action ; (2) le développement de partenariats public/privé, le privé pouvant renvoyer à une entreprise comme à une association ; (3) une approche pragmatique procédant par résolution des problèmes plutôt que par l'application hiérarchique de grandes orientations ; (4) des processus de décision passant par des voies moins institutionnelles, pour partie découplées des formes de représentations classiques, sous forme de réseaux de négociation, d'alliances, de regroupements. En France, cette notion est souvent opposée à celle de gouvernement pour indiquer un changement qualitatif important dans les formes de représentation et de régulation politique et administrative, l'appréciation sur ce changement pouvant selon les auteurs être positive ou négative. C'est moins le cas dans d'autres contextes politiques et académiques, où la gauche radicale n'hésite par exemple pas à parler de « gouvernance démocratique ». D'un point de vue international, une stratégie qui refuserait d'employer la notion en arguant de ses ambiguïtés semble peu compréhensible et il est préférable de tenter d'en favoriser un usage rigoureux et critique. C'est dans cette perspective que nous l'utilisons dans ce texte.

20. D'autres critères doivent bien sûr être pris en compte, tels que l'évolution de la représentation politique classique : quelle relation entretient-elle avec les pouvoirs sociaux non élus et non démocratiques, et en particulier avec les pouvoirs économiques ? Jusqu'à quel point les rapports du système politique avec les citoyens sont-ils « communicationnels », et quelle est en particulier l'influence qu'exercent sur lui les mouvements sociaux ?

voir est comme nous l'avons vu susceptible de contribuer puissamment à la modification de l'administration et des politiques publiques.

DES DÉFIS COMMUNS

Comme le montrent les contributions rassemblées dans ce recueil, quelle que soit la radicalité des objectifs poursuivis, la volonté d'approfondissement de la démocratie à travers l'institutionnalisation de la participation se heurte un peu partout à des défis similaires [Bacqué et Sintomer, 2001a ; Gret et Sintomer, 2002]. Les réponses que leur apportent les différentes expériences sont cependant contrastées.

La participation

Le premier défi est celui de la participation. Celle-ci ne se décreète pas, *a fortiori* pour les personnes qui appartiennent à des groupes dominés et qui tendent généralement à être d'autant plus marginalisées que l'on gravit l'échelle du pouvoir. Dans quelle mesure ces dispositifs élargissent-ils la participation des citoyens — et en particulier des plus opprimés — au regard des formes classiques de démocratie représentative ? Du point de vue quantitatif, la participation reste dans la plupart des cas limitée. Dans les démarches de budget participatif comme dans les conseils de quartier, elle dépasse rarement 1 % des habitants. Si les référendums suisses mobilisent en moyenne 40 % des électeurs, ce pourcentage est en baisse et reste faible au regard des taux de mobilisation électorale observés dans d'autres pays européens. D'autres dispositifs ne s'adressent qu'à un public ciblé, *stakeholders* ou panel d'habitants tirés au sort. Dans la plupart des cas, les expériences participatives représentent donc une forme d'élargissement du cercle de l'activité politique en ce qu'elles font participer des « citoyens ordinaires » à la délibération mais, hormis le cas des référendums, leur importance quantitative semble très relative au regard de la population prise dans son ensemble.

Cependant, la légitimité de la délibération repose aussi pour une part importante sur une réelle représentativité sociologique. Contrairement aux théories libérales ou républicaines qui postulent la transcendence du politique sur le social et refusent de s'interroger sur les déformations que les rapports de pouvoir font peser sur des procédures formellement égales, la présence effective d'individus provenant des différents groupes sociaux est une condition nécessaire si l'on veut que l'intérêt général ne se traduise pas « sur le dos » des groupes absents des débats. Or, du point de vue qualitatif, les résultats apparaissent très contrastés selon les dispositifs et les contextes politiques. Si les femmes participent dans la majorité des

cas autant que les hommes (voire davantage) au niveau des structures participatives proches de la base, cela n'est plus le cas dès que des conseils participatifs sont mis en place. Le problème est souvent encore plus marqué pour les classes populaires ou pour groupes minoritaires dominés. Les expériences de jurys citoyens cherchent à favoriser une diversité sociale en recourant au tirage au sort. Leur bilan est à cet égard globalement positif, mais il est souvent contrebalancé par la mise à l'écart de la société civile organisée ou par le faible écho public de débats menés dans une arène restreinte. Les dispositifs qui s'adressent uniquement aux *stakeholders* ou aux représentants associatifs restent limités aux habitants organisés et ceux-ci appartiennent rarement aux groupes sociaux les plus défavorisés. Ils peuvent, quand la dynamique associative ou communautaire est faible, conduire à une confiscation du pouvoir par les élites locales. Les formes de participation volontaire, qu'il s'agisse d'assemblées de quartier ou de mobilisation de groupes communautaires, ont aussi tendance à reproduire le « cens » caché caractéristique des démocraties contemporaines [Gaxie, 1978]. Cependant, le contexte joue fortement sur l'importance et les critères de cette autosélection des habitants. Si, en France comme aux États-Unis, les jeunes et les plus précoces sont peu présents et prennent peu la parole au sein des instances de concertation, les associations communautaires états-uniennes constituent une voie d'expression des minorités ethniques alors que leur présence reste marginale dans les conseils de quartier français. Sans doute la reconnaissance de formes d'expression et de regroupement des « minorités » — ou plus exactement des groupes dominés — est-elle déterminante pour favoriser leur participation politique. Au Brésil, il est remarquable que les couches populaires soient plus présentes que les couches moyennes au niveau des assemblées locales (même si cela s'efface en partie dans les conseils participatifs). Les raisons de ces résultats contrastés sont à rechercher dans les contextes politiques locaux et dans les attendus de la participation. Quand la dimension politique de celle-ci se réduit à un objectif gestionnaire et refoule la question des inégalités, les conditions d'une implication des couches dominées sont difficilement réunies. À l'inverse, la valorisation de la conflictualité sociale, la mise en place d'une logique redistributive et l'accent placé sur la voix de « ceux d'en bas » ou des « minorités » contribuent à la légitimité des couches populaires et favorisent leur implication.

L'efficacité

Le second défi que doivent affronter les expériences participatives est celui de l'efficacité. C'est un lieu commun que d'opposer celle-ci à la démocratie. La vision élitiste qui sous-tend ce postulat a pris historique-

ment des formes diverses. Sous sa forme contemporaine, elle se pare des habits de l'expertise. Elle avance que toute activité nécessite une compétence propre et que la division du travail croissante des sociétés modernes repose sur des compétences acquises, scolaires et professionnelles. Les citoyens ordinaires n'ont pas été formés pour affronter les problèmes publics, ils ne consacrent guère de temps à s'informer et à évaluer objectivement les responsables politiques, ils font preuve dans ce domaine d'un amateurisme qu'ils récuseraient avec indignation s'ils le voyaient à l'œuvre dans leur sphère professionnelle. L'idée que la démocratie consiste dans le pouvoir du peuple est donc dangereuse pour l'efficacité politique puisqu'elle revient à réclamer que les incompetents aient un pouvoir de décision [Schumpeter, 1951].

Or, comme nous l'avons vu, l'intégration des citoyens aux dynamiques de modernisation administrative et l'appui sur leur savoir d'usage ou sur les capacités de contre-expertise des associations semblent infirmer les théories élitistes. L'institutionnalisation de la participation est loin de constituer une recette miracle et elle produit des effets contrastés selon les lieux, mais rares sont les endroits où elle nuit à la cohérence de l'action publique. Le défi de l'efficacité est désormais celui qui semble le plus facile à affronter dans les processus participatifs, en particulier lorsque la démarche participative est liée à une réorganisation de la machine administrative et qu'elle repose sur un dispositif procédural de qualité. La participation peut ainsi constituer une pression à la transparence et à l'efficacité. Elle ouvre sur de véritables débats techniques et scientifiques par lesquels les citoyens peuvent eux aussi interroger les savoirs et leurs modes de mobilisation. Cela constitue une mutation majeure par rapport aux expériences et aux théories participatives des années 1960 ou 1970 : une voie semble s'offrir pour dépasser la dichotomie qui opposait traditionnellement une vision spontanéiste de la participation à une vision technocratique de la gestion.

La délibération

On comprend mieux comment les démarches participatives peuvent affronter un troisième défi, celui de la délibération. La démocratie participative se doit d'être aussi une démocratie délibérative, car l'efficacité et la légitimité de la participation dépendent pour une large part de la qualité des délibérations menées. Or cette qualité ne peut être présupposée. Comment générer une discussion raisonnable en impliquant des non-spécialistes, qui plus est en nombre ? Certes, les discussions peuvent se baser sur le savoir d'usage des habitants, le « bon sens » soutenant assez spontanément des échanges de bon niveau. Encore faut-il que les réunions ne soient pas chaotiques et qu'une procédure adéquate permette un échange réglé

entre les participants. De plus, la seule invocation du savoir d'usage impliquerait d'enfermer la majorité des citoyens sur leur seule expérience particulière, sans légitimité pour intervenir sur des questions générales ou complexes. Les démarches participatives sont-elles susceptibles de monter en généralité ?

La démocratie locale rencontre ici des questions abordées sous l'angle de la « démocratie technique » [Callon, Lascoumes et Barthe, 2001]. Il est frappant que les expériences les plus dynamiques convergent sur ce point avec les élaborations de la théorie politique, alors même que les réseaux d'acteurs permettant la circulation des idées d'un plan à l'autre ne sont pas encore très denses. L'idée centrale est que la participation doit de part en part être procédurale pour être de qualité. C'est dans cette mesure qu'elle s'éloigne du spontanéisme d'assemblée, où l'absence de règles claires constitue le principal point d'achoppement de discussions trop souvent interminables. Elle se distingue aussi de la participation plébiscitaire pratiquée par les structures paternalistes ou autoritaires, qui ne font appel au peuple que lorsqu'il s'agit d'approuver les décisions prises par le leader charismatique ou le gouvernement. Elle n'a pas non plus grand-chose à voir avec l'affirmation subjective d'un pouvoir révolutionnaire constituant délié de toute règle, tel qu'il fut exalté par bien des courants de gauche ou d'extrême gauche qui pensaient que la souveraineté populaire ne devait pas s'encombrer de juridisme et de procéduralisme. Elle fait par contre écho aux élaborations philosophiques de Jürgen Habermas et des autres théoriciens de la démocratie délibérative [Habermas, 1997]. C'est ainsi que se multiplient les expériences de discussion en petits groupes, par exemple dans les jurys citoyens ; que des règles claires, faisant l'objet de discussions les plus passionnées, viennent donner un cadre qui structure la façon dont les ressources disponibles vont être réparties dans beaucoup de budgets participatifs ; que des procédures innovantes se mettent en place pour faciliter la prise de parole ; que des savoir-faire se constituent progressivement concernant l'animation des discussions ou la formation à la participation des citoyens, des élus et des techniciens ; que des « kits » procéduraux se diffusent, s'importent et s'adaptent en fonction des spécificités des contextes locaux. Ces savoirs et ces techniques matérialisent des dimensions normatives (prise de parole égalitaire, règles de justice distributive...) et permettent à celles-ci de se déployer. C'est peut-être sur ce point que les démarches participatives ont le plus évolué dans les deux dernières décennies.

L'échelle

La dimension délibérative et procédurale qu'acquiert progressivement la participation constitue un point d'appui pour affronter un quatrième

défi, celui de l'échelle. Si la proximité favorise l'ancrage des débats dans des enjeux concrets, elle comporte aussi plusieurs limites. La première est celle, souvent citée, des comportements de type « NIMBY » (*not in my backyard*) qui privilégient les dynamiques de fermeture et l'esprit de clocher. Tel est par exemple le cas des groupes de *crime watch* nord-américains, dans lesquels domine une logique de protection d'un territoire qui, pour le moins, tient peu compte des populations les plus défavorisées. Une deuxième limite est celle du découragement induit par l'injonction à résoudre localement un problème qui dépasse largement l'échelle de la proximité, injonction dont l'autre face est souvent un discours stigmatisant les territoires et les populations concernées. Une troisième limite est celle de la fragmentation des mouvements sociaux, associations ou groupes communautaires. Confinés à l'échelle microlocale, ils ont peu de moyens pour peser sur les enjeux métropolitains, souvent déterminants, traités à d'autres échelles (beaucoup moins transparentes) de gouvernance. Tel est le cas en France ou la multiplication de conseils de quartier aux prérogatives limitées s'accompagne de la mise en place de structures intercommunales ne dépendant pas directement du suffrage universel et dont le rôle décisionnel devient déterminant. La montée en généralité est cruciale pour dépasser ces trois limites et construire un intérêt général qui aille au-delà du marchandage ou du lobbying. Pour ne pas être enfermées dans la proximité, les démarches participatives doivent articuler des enjeux microlocaux avec un processus plus large de transformation des politiques et des administrations publiques, ce qui est loin d'être le cas : l'échelle constitue aujourd'hui un des problèmes les plus difficiles à affronter dans les processus participatifs locaux.

L'instrumentalisation

Le cinquième défi renvoie à la place des mouvements sociaux et de leurs prolongements associatifs ou communautaires dans ces démarches participatives. Au-delà des cas caricaturaux mais finalement assez fréquents où aucune pratique sérieuse ne vient relayer les discours sur la démocratie participative, deux variantes sont particulièrement susceptibles de poser problème. La première consiste en une instrumentalisation des dispositifs par les pouvoirs en place pour mettre à l'écart des organisations associatives et communautaires, soupçonnées d'être des filtres au débat, au nom du rapprochement sans intermédiaire entre les élus et la population²¹. Cette approche

21. En outre, les démarches participatives peuvent dans certains contextes être utilisées par l'exécutif pour affaiblir ou contourner le législatif communal (le cas est fréquent en Amérique latine), ou par le gouvernement central pour contrôler les gouvernements locaux (comme en Grande-Bretagne).

s'accompagne d'une idéalisation de la figure du « citoyen ordinaire », porteur de la parole « vraie » [Behrer, 2004]. La deuxième variante réside dans l'intégration des groupes organisés à la machine étatique, au risque de la disparition de tout contre-pouvoir et par là de toute voix critique. Si l'institutionnalisation contribue à ancrer les mouvements sociaux dans la durée et permet des résultats procéduraux (en termes de transformation et d'ouverture des structures permettant la prise de décision) et substantiels (en pesant sur le contenu des politiques locales), elle génère le risque d'une cooptation des leaders associatifs ou communautaires dans les postes de responsabilité, d'une dévitalisation des structures les plus contestataires et d'une perte d'autonomie de la société civile par rapport à l'État. L'actualité de ce risque est bien sûr inversement proportionnelle à la force initiale du mouvement social et les dynamiques engagées sont très différentes selon les contextes.

Les garanties procédurales qui favorisent le maintien d'une société civile autonome sont bien sûr importantes. Il n'est cependant guère crédible que de bons dispositifs et procédures de débat suffisent pour assurer la représentation des groupes minoritaires et dominés et la prise en compte de leurs valeurs et de leurs intérêts. Comme le montre la contribution de Fung et Wright, une véritable démocratie délibérative exige l'existence de contre-pouvoirs actifs à même de veiller sur la qualité du processus et de peser sur lui. Si l'on suit ces deux auteurs, ces contre-pouvoirs doivent pour se faire reconnaître dans un processus délibératif reposer sur des compétences et modes d'organisation nouveaux. Cela appelle une transformation importante des mouvements sociaux contestataires, de leurs référents, de leurs modalités d'action et d'organisation.

Les exemples analysés dans ce recueil montrent que ces cinq défis sont loin d'être affrontés partout avec succès. Ces expériences décrivent un paysage où la démocratie participative est mobilisée selon des points de vue et des visions différents, mais cette diversité témoigne cependant de la prise en compte d'un véritable impératif participatif et délibératif.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALLEGRETTI G. et HERZBERG K. (2004), *Between Efficiency and Local Democracy : the Challenge of Participatory Budgets Addresses the European Context*, INI Briefing Series, Transnational Institute, Amsterdam, 2004/5.
- ARNSTEIN S. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of American Institute of Planners*, n° 35.
- AVRITZER L. et NAVARRO Z. (dir.) (2003), *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*, Cortez, São Paulo.

- BACQUÉ M.-H. (2000a), « De la réforme urbaine au management social : l'exemple du développement communautaire aux États-Unis », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 86, juin.
- (2000b), *Community Development Corporations à Boston, rapport de recherche*, ARDU-PUCA.
- BACQUÉ M.-H. et SINTOMER Y. (2001a), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 90.
- (2001b), « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexion à partir des exemples de Saint-Denis et Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, mai 2001, p. 217-249 ; repris in *Partage*, 2002, p. 8-15.
- BEHRER L. (2004), *Construire la légitimité des dispositifs participatifs : une marginalisation des groupes ?*, communication au séminaire Gestion locale et démocratie participative, mouvements urbains et participation, UMR LOUEST-VRM.
- BLONDAUX L. (2002), « Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? », *Politix*, n° 57, p. 167-180.
- BLONDAUX L. et SINTOMER Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, p. 17-36.
- BOLTANSKI L. et CHIAPELLO E. (1999), *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- BURNS D. (1991), « Ladders of participation », *Going Local*, n° 18, p. 14-15.
- CASTELLS M. (1973), *The City and the Grassroots*, Arnold, Londres
- CALLON M., LASCOURMES P. et BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- FASSIN D., (1996) « Figures contemporaines de la pauvreté urbaine », *Revue française de sociologie*, vol XXXVII-1.
- FISHKIN J. (1997), *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, 2^e édition, Yale University Press, New Haven.
- FONT J. (dir.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelone.
- FONT J. et BLANCO I. (2005), « ¿Que hay detrás de la oferta de participación ? El rol de los actores instrumentales y ideológicos en los mecanismos espaciales de participación », *Reforma y democracia*, Revista del CLAD, février.
- FONTAINE J. et HASSENTEUFEL, P. (2002), *To Change or not to Change, Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- GAUDIN J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- GAXIE D. (1978), *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, Paris.
- GRET M. et SINTOMER Y. (2002), *Porto Alegre, une démocratie participative*, La Découverte, Paris ; nouv. éd., 2005.
- HABERMAS J. (1993), *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris.
- (1997), *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris.
- (1998), *L'Intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Fayard, Paris.
- HAMEL P. (1990), *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Les Presses de l'université de Montréal.
- JOUBE B. et BOOTH P. (2004), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'université du Québec.

- KATZ M. (1993), *The Underclass Debate, Views from History*, Princeton University Press, Princeton.
- LE GALES P. (1995a), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, n° 45 (1), p. 56-95.
- LAFAYE C. (2002), « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? », in CARDINAL L. et ANDREW C. (dir.), *La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Les Presses de l'université d'Ottawa, Ottawa.
- MANIN (1985), « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, janvier.
- (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris.
- PUTNAM, R. (2000), *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- REICHARD C. (2001), « New Approaches to Public Management », in KÖNIG K. et SIEDENTOPF H., *Public Administration in Germany ?* Baden Baden.
- REICHARD C. et RÖBER M. (2001), « Konzept und Kritik des New Public Management », in SCHRÖTER, E. (dir.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen, p. 15-57.
- REY H. (1996), *La Peur des banques*, Presses de Science Po, Paris.
- (2004), *La Gauche et les classes populaires. Histoire et actualité d'une méfiance*, La Découverte, Paris.
- RÖCKE A. (2005), *Partizipation. Deliberation und die Entscheidungskompetenz der Bürger. Das Losverfahren als historisches und Demokratietheoretisches Problem*, LIT, Münster-Hambourg.
- ROSENBERG S. et CARREL M. (2002), *Face à l'insécurité sociale. Désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, La Découverte, Paris.
- ROSANVALLON P. (1998), *Le Peuple introuvable*, Gallimard, Paris.
- SCHUMPETER J. (1951), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris (Londres, 1946).
- SINTOMER Y. (2005), « Los presupuestos participativos en Europa : retos y desafíos », *Reforma y democracia*, Revista del CLAD, février.
- SOUSA SANTOS B. de (2005), *O Fórum Social Mundial : manual de uso*, Cortez, São Paulo.
- TARROW S. (1998), *Power in Movement*, Cambridge University Press, Cambridge/New York.
- WARIN Ph. (éd.) (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris.

Sous la direction de MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ,
HENRI REY ET YVES SINTOMER

Gestion de proximité et démocratie participative

Une perspective comparative

LES DISCOURS sur la « démocratie de proximité » ou la « démocratie participative » ont le vent en poupe. Dans un contexte de remise en question du rôle de l'État, la participation des habitants constituerait un facteur favorisant à la fois une nouvelle légitimité politique et une modernisation de la gestion publique locale. C'est ainsi que se développent depuis plusieurs années des dispositifs qui entendent améliorer la gestion de proximité en s'appuyant sur la participation citoyenne.

Ces expériences appellent des réflexions plus théoriques sur la démocratie et les politiques publiques. Dans quelle mesure une activité citoyenne peut-elle se conjuguer avec une réforme de la gestion urbaine ? Quelles sont les conditions d'une véritable démocratie participative ? Comment l'institutionnalisation de la participation s'articule-t-elle aux tendances plus globales d'évolution des sociétés contemporaines ? Cet ouvrage collectif s'efforce de répondre à ces questions en donnant une vision d'ensemble des dispositifs adoptés et des politiques menées, dans une perspective comparative internationale.

Des conseils de quartier français aux jurys citoyens en Allemagne et en Espagne, de l'usage du référendum en Suisse aux *empowerment zones* en Amérique du Nord, en passant par les budgets participatifs d'Amérique latine et les politiques participatives de gestion de l'eau en Afrique australe, les différentes contributions analysent les modalités des transformations de l'action publique locale et, par là, des institutions et pratiques de la démocratie.

■ *Marie-Hélène Bacqué est sociologue et urbaniste à l'Institut français d'urbanisme et au Centre de recherche sur l'habitat (UMR LOUEST). Henri Rey est directeur de recherches au Centre de recherche politique de Sciences Po (CEVIPOF). Yves Sintomer est professeur de sociologie à l'université Paris-VIII et chercheur à l'UMR Cultures et sociétés urbaines.*

■ *Les contributeurs : Leonardo Avritzer, Ismael Blanco i Fillola, Loïc Blondiaux, John Diamond, Archon Fung, Sybby Jaglin, Franklin Ramirez Gallegos, Anja Röcke, Hugo Swinnen, Bernard Voutat, E. O. Wright.*



Éditions La Découverte
ISBN 2-7071-4306-5

9 bis, rue Abel-Hovelacque
www.editionsladedecouverte.fr

75013 Paris
28,50 €