

Logiques politiques

Collection dirigée par Yves Surel

Créée en 1991 par Pierre Muller, la collection « Logiques politiques » a pour vocation principale de publier des ouvrages de science politique, ainsi que des livres traitant de thématiques politiques avec un autre angle disciplinaire (anthropologie, économie, philosophie, sociologie). Elle rassemble des recherches originales, tirées notamment de travaux de doctorat, ainsi que des ouvrages collectifs sur des problématiques contemporaines. Des séries thématiques sont également en cours de développement, l'une d'entre elles visant à publier des ouvrages de synthèse sur les systèmes politiques des États-membres de l'Union européenne.

Dernières parutions

- Corinne DELMAS, *Instituer des savoirs d'Etat*, 2006.
 Ronald HATTO, *ONU et maintien de la paix : propositions de réforme. De l'Agenda pour la Paix au rapport Brahimi*, 2006.
 Xavier BEBIN, *Pourquoi punir ? L'approche utilitariste de la sanction pénale*, 2006.
 Sylvain CREPON, *La nouvelle extrême droite, enquête sur les jeunes militants du Front National*, 2006.
 Guilhem BRUN, *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*, 2006.
 Rodrigue CROISIC, *La société contre la politique. Comment la démocratie est venue aux Guadeloupéens*, 2006.
 Nicholas SOWELS, *Les Conservateurs et la réforme de l'Etat et des services publics en Grande-Bretagne (1979, 1997)*, 2005.
 Marco GIUGNI, Florence PASSY, *Le miroir de la nation*, 2005.
 Sandrine DEVAUX (dir.), *Les nouveaux militantismes dans l'Europe élargie*, 2005.
 Pierre MARTIN, *Dynamiques partisanes et réalignements électoraux au Canada (1867-2004)*, 2005.
 Martin AGUILAR SANCHEZ, *Mouvements sociaux et démocratie au Mexique. 1982-1998*, 2005.
 Gregor STANGHERLIN, *Les acteurs des ONG*, 2005.

Sous la direction de

Fabrizio Cantelli, Steve Jacob,

Jean-Louis Genard et Christian de Visscher

LES CONSTRUCTIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

L'Harmattan

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Égypte
Kouyoubek
Konsouh L. u. 14-16
1053 Budapest

Espace L'Harmattan Kinshasa
Fav. des St. Soudes, Pst. et Adm. ;
BP243, KIN XI
Université de Kinshasa - RDC

L'Harmattan Italia
Via Degli Artisti, 15
10124 Torino
ITALIE

L'Harmattan Bénin
1200 logements vill. 96
1282260
Ougadougou 12

CHAPITRE 9

L'action publique délibérative au niveau local : l'habitant expert de son quotidien ?

Ludivine DAMAY

1. Introduction

Habituellement, lorsqu'on évoque la notion d'expertise, effleurent à l'esprit les figures du technicien, détenteur d'un savoir-faire spécialisé dans un domaine précis ou encore du savant issu des sciences dites « dures » travaillant en appui des décisions à prendre pour résoudre une question pointue. Les controverses sur les questions nucléaires, sur les OGM, sur les risques liés aux changements climatiques, sur les facteurs de transmissions de certaines maladies participent bien de cette tendance. Cela dit, et même dans ces domaines de « pointe », d'autres formes d'expertises peuvent compléter ces figures plus classiques de l'expertise technique et scientifique. Pensons à l'ouvrage de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe sur la démocratie technique qui montre avec force combien les groupes de non professionnels, directement ou indirectement touchés par ces questions, peuvent s'impliquer dans un processus de décision et apporter un savoir de « plein air »¹. Dans d'autres cas, c'est l'expertise associative qui est mise en évidence, témoignant de la multiplication des foyers de production des savoirs, savoirs qui peuvent être fortement formalisés (dans des statistiques par exemple) ou qui se chargent de rendre compte « authentiquement » d'une expérience quotidienne grâce à une

¹ Callon, M., Lascoumes, P. et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

présence active sur le terrain.² Dans cet article, nous souhaitons ainsi nous inscrire dans une tendance actuelle qui interroge la construction sociale des savoirs et questionne, la coupure entre les savoirs « experts » et les savoirs profanes.

Nous examinons plus précisément les dispositifs d'action publique participative et délibérative au niveau local en apportant un éclairage sur l'instauration du projet de « Budget participatif » (BP) de la ville de Mons, en Belgique, basé sur l'expérience d'une autre ville mondialement connue et brésilienne, cette fois, Porto Alegre. L'instauration de ce type de dispositif renvoie également à la question de l'expertise, certes de manière différente. La démarche est bien celle d'une pluralisation des savoirs, appliquée non pas à un secteur précis, mais à l'évolution de la démocratie locale. Cette évolution des pratiques démocratiques est étonnante, notamment du point de vue de l'expertise. En effet, la démocratie représentative confère le pouvoir politique aux représentants du peuple, qui ont pour eux la légitimité du suffrage universel et qui sont garants de l'intérêt général. Ces élus sont devenus des « professionnels de la politique » qui l'exercent comme un métier avec la conséquence, soulignée par Daniel Gaxie, qu'« Il y a maintenant des spécialistes des questions politiques et du même coup, nécessairement, des non-spécialistes »³. Par ailleurs, d'autres auteurs ont évoqué la position de la démocratie locale comme étant en « [...] transaction bipolaire entre deux principes de légitimité concurrents, le suffrage universel et la connaissance [...] »⁴,

² Lochar, Y. et M. Simonet-Cusset, *L'expert associatif, le savant et le politique*, Paris, Éditions Syllepse, 2003.

³ Gaxie, D., « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements*, n° 18, novembre-décembre 2001, p. 22. Dans le même sens, on peut remonter bien loin dans le temps de la pensée politique pour observer, déjà, l'opposition de principe entre les partisans d'un savoir politique réservé aux seuls spécialistes et ceux qui y voient le ciment de la cité, une capacité également distribuée à tous. C'est à Protagoras, le sophiste opposé à Platon, que l'on songe ici, mais cette opposition trouve à se répéter dans le temps.

⁴ Blanc, M., « Participation des habitants et politique de la ville », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 187.

témoignant par là de l'importance des experts et des techniciens dans les décisions politiques. La tendance à la « scientification de la politique »⁵, poussée à l'extrême, dans l'État moderne, va jusqu'à priver les politiques de leur rôle de « décision » et ôter à l'opinion publique un droit de regard démocratique⁶. Ainsi, les citoyens se retrouvent doublement dépossédés par ceux qui « savent », d'abord par le truchement de la représentation et la professionnalisation de la politique, mais aussi par le rôle des experts et autres « conseillers du prince » fournissant une caution « rationnelle » nécessaire à la décision.

Ces pratiques de démocratie locale participative et délibérative semblent renverser la vapeur. Elles partent d'une volonté des pouvoirs publics de favoriser la participation citoyenne dans les politiques locales et s'annoncent comme des tentatives de rendre une parole politique aux citoyens. Ceux-ci ne seraient plus, dès lors, considérés comme des électeurs passifs et incompétents, mais comme des personnes susceptibles d'apporter un éclairage intéressant, d'exprimer un bien commun et de s'engager dans des choix collectifs. Les citoyens étant également porteurs d'une « vision » pour le développement de leur cadre de vie, les élus et les techniciens administratifs n'incarnent plus, à eux seuls, l'intérêt général et le bien public. Ces pratiques questionnent profondément la manière de faire l'action publique et problématisent le rôle du décideur politique en relation avec son administration. C'est donc d'une expertise participante dont il s'agit, au double sens d'une « expertise [qui] participe à la définition de la politique à mettre en œuvre, voire à la formulation même de la demande »⁷, mais aussi d'une expertise où les experts peuvent être les « participants » au dispositif, c'est-à-dire les habitants des quartiers.

Cet article se centrera exclusivement sur le discours des acteurs politiques monitois responsables du projet de BP parce que nous pensons que l'analyse de ce discours tend à montrer

⁵ Habermas, J., *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973.

⁶ Habermas, J., *op.cit.*, p. 109.

⁷ Trépo, J.-Y., *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996, p. 14.

comment les frontières entre représentation et participation, spécialistes et profanes se déplacent. Nous présenterons dans un premier temps et, très brièvement, le dispositif montois de BP ainsi que le contexte politique dans lequel il s'inscrit. Ensuite, nous mettrons en lumière les justifications des politiques à l'égard de ce dispositif ainsi que certains déplacements liés à la perception de leurs rôles, leurs actions, leur vision des citoyens, etc. Pour aborder cette question, nous présenterons trois axes analytiques qui permettent de cerner les positionnements des élus dans le débat. Avant d'entrer dans ce qui différencie ces positions, nous en présenterons la trame commune, pour terminer par en esquisser certains éléments dynamiques. Dans un troisième temps, et en guise de conclusion, nous épingleons quelques éléments liant ces discours politiques aux pratiques concrètes, éléments qui permettent d'appréhender la réalité de la configuration entre les différents acteurs – les citoyens, leurs représentants élus dans le dispositif, les administratifs et les élus politiques – et qui montrent « au concret » comment certaines questions liées à l'expertise – les enjeux liés à la détention et à la production de connaissances – trouvent à s'appliquer.

2. Contexte et présentation du dispositif

Le dispositif du BP à Mons s'inscrit pleinement dans une vague plus ancienne, née dans les années 1990, où de nouveaux dispositifs publics voient le jour en Belgique. Ces initiatives ont des caractéristiques communes : elles sont locales, partenariales, entendent favoriser le lien social et apaiser les tensions urbaines par des actions socioculturelles et communicationnelles. De plus, elles favorisent parfois d'autres acteurs que ceux qui habituellement prennent part à l'action publique grâce à la logique consociative, organisée en piliers.⁸ « Il y a désormais d'autres segments de politique publique qui s'ouvrent sur un mode homologue à d'autres acteurs non étatiques dans le cadre de

⁸ Les piliers en Belgique sont au nombre de trois : le pilier chrétien, le pilier laïque, lui-même subdivisé en pilier libéral et puis socialiste. Les piliers sont des ensembles d'organisations regroupées autour de valeurs particulières et qui organisent la vie sociale des individus.

« comités consultatifs », de « comités d'éthique », de « conférences de citoyens », d'enquêtes préalables à des décisions en matière environnementale (étude d'impact) ou urbanistique (commissions de concertation) ... »⁹ Cette ouverture certaine à d'autres acteurs en dehors des membres des piliers (syndicats, mutualités, associations de femmes, de jeunes, etc.) se dessine et, conjointement à la thématique de la participation, la « société civile », les « citoyens », les « habitants » et les « parties prenantes » trouvent une place de choix dans le discours politique et dans la mise en place de dispositifs d'action publique.

Évidemment, cette évolution s'explique par la crise de confiance à l'égard des institutions et des représentants,¹⁰ mais elle renvoie aussi aux jeux de positionnement sur l'échiquier politique. À la suite de l'importante percée écologiste¹¹, fortement mobilisée sur les thèmes participatifs ainsi que sur la volonté de faire « la politique autrement », le Parti socialiste tente de fermer « l'espace politique alternatif dans lequel les écologistes s'étaient engouffrés ».¹² Le président du Parti socialiste, Elio Di Rupo, repositionne son parti sur ces questions, incite les bourgeois socialistes à mener des politiques de proximité et redynamise le parti socialiste comme premier parti wallon. Cette position progressiste trouve à s'exprimer au niveau local et singulièrement à Mons, ville phare du PS¹³, dont le

⁹ Marques-Pereira, B. et O. Paye, « Introduction », in O. Paye (ed.), *Que reste-t-il de l'État ? Érosion ou renaissance*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 2004, p. 14.

¹⁰ Elchardus, M., *La démocratie mise en scène*, Bruxelles, Labor, Coll. La Noria, 2004 ; Rapport national Belgique, *Eurobaromètre. L'opinion publique dans l'Union européenne*, n° 62, automne 2004.

¹¹ Les écologistes enregistrent leur meilleur score en 1999 (élections législatives, chambre des représentants) où ils obtiennent 18,3 % des votes valables pour la Wallonie et 21,4 % des votes valables pour Bruxelles, ce qui les propulse au rang de 3^e et 2^e parti.

¹² Wynants, P., « Les partis politiques », in *L'État de la Belgique, 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2004, p. 152.

¹³ Le PS est largement majoritaire, à Mons puisqu'il y a obtenu 61,4 % des voix lors des dernières élections communales de 2000. Malgré cette victoire

bourgmestre n'est autre que ... le chef de file du Parti socialiste francophone.

Dans ce contexte, l'expérience du BP à Mons a été lancée en février 2003. Elle s'annonçait comme une « nouvelle manière d'envisager la cité ». Cette ville wallonne de 90 000 habitants n'a implémenté ce projet que sur une partie de son territoire, celui des deux anciennes communes de Jemappes et Flénu. Ces dernières comptent 16.000 habitants et modèlent, en quelque sorte, un « laboratoire » vivant destiné à tester l'expérience que la ville comptait diffuser dans un second temps. Dès le départ, le dispositif mis en place s'inspirait nettement de la pratique de Porto Alegre – le document précisant le projet voté par un Conseil communal¹⁴ unanime y fait d'ailleurs largement référence – tout en étant moins formalisée, plusieurs questions étant laissées ouvertes (comme la provenance des lignes budgétaires nécessaires à la construction des projets !). L'idée générale est de développer un processus participatif ouvert aux citoyens de ce district de Jemappes-Flénu et « dont l'objectif est l'intervention directe des citoyens dans le choix des investissements et dans la confection du budget communal »¹⁵. Cette expérience participative se base sur l'organisation de différentes assemblées territoriales ouvertes à tous (le territoire du district est découpé en « zones ») mais aussi thématiques. Il existe également une élection de représentants d'habitants par zone. Ce dispositif est pensé comme permettant de faire remonter des projets citoyens, de hiérarchiser les priorités, de favoriser l'implication des habitants dans l'allocation d'une partie du budget communal. Dans les faits, beaucoup de difficultés ont émaillé la mise en place d'un processus lourd et qui n'a pas jugé bon de s'appuyer sur un vivier associatif, comme relais vers les citoyens ou comme appui à la dynamisation de la participation. Les associations n'ont pas eu de place particulière et formalisée

confortable, le PS s'allie avec le Mouvement Réformateur (les libéraux) pour former une coalition au niveau de la commune.

¹⁴ Il s'agit de l'assemblée des élus communaux disposant de l'autorité législative à ce niveau de pouvoir.

¹⁵ Site internet de la ville de Mons, www.mons.be.

dans cette expérience participative (au contraire de ce qui se fait dans d'autres BP en Europe)¹⁶ parce qu'elles représentent un monde déjà trop « institué » par les piliers et qu'aux yeux des politiques, elles sont parfois davantage considérées comme une entrave au contact avec le citoyen ou comme un « danger » politique que comme un relais ou un appui efficace. Après des débuts plutôt enthousiastes, les habitants se sont de moins en moins investis dans un projet qui ne montrait pas de réalisations tangibles¹⁷. Cela dit, malgré une période de flottements certains, il semble que l'année 2005 soit une année de refonte du processus. Les résultats restent à venir...

3. Justifications des élus : l'expertise des citoyens en question

L'analyse des justifications permet de déceler les types d'arguments utilisés dans le débat d'instauration du processus. Ils sont, bien entendu, de différentes natures, mais nous nous centrerons ici sur les justifications politiques qui renvoient plus particulièrement à la perception que les élus ont de leur rôle.¹⁸ Il

¹⁶ Sintomer, Y., Herzberg, C. et A. Röcke, *Participatory Budgets in a European Comparative Approach, Perspectives and Chances of the Cooperative State at the municipal level in Germany and Europe*, Rapport de recherche, Hans Böckler Stiftung, Centre Marc Bloch, Humboldt Universität Berlin, novembre 2005.

¹⁷ Au début du processus, la participation a été relativement importante, plus de 100 personnes à la réunion de lancement et entre une trentaine et une cinquantaine de personnes aux premières réunions de zone. Rapidement, la participation s'est étiolée jusqu'à observer, en 2004, certaines réunions de zone sans aucun habitant, voire même sans représentant des habitants. On peut estimer que le BP a touché environ 500 habitants. Les seuls événements présentés comme « participatif » qui rassemblent les foules sont les « dialogues avec le collège » dans lesquels, en fait de rencontre, le bourgmestre répond aux demandes des habitants.

¹⁸ Pour une étude plus complète des justifications des acteurs, de leurs contextes d'énonciation et qui emprunte évidemment les bases analytiques à Boltanski, L. et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.; Danay, L. et C. Schaut, « Des justifications des politiques participatives : le conseil consultatif des

est clair que la volonté est bien, pour les élus, d'ouvrir « des espaces de discussion dont ils ne veulent pas inclure les conclusions dans les délibérations », et que « l'intérêt général n'est plus donné d'avance »¹⁹. Dans ces conditions, les pratiques délibératives ne sont pas sans leur poser question : La participation sert-elle à re-légitimer l'action politique et la représentation politique classique en perte de légitimité ? Est-elle un faire-valoir pour l'élite traditionnelle ? Cette dernière se sent-elle concurrencée ou soutenue par ces espaces de débat, porteurs d'une autre légitimité ? Dans quelles limites le recours à la délibération est-il accepté ? Laisse-t-on réellement partager « le politique » ? De quelles compétences les citoyens disposent-ils selon eux ?

Avant d'étudier les justifications politiques au travers des trois axes de positionnement, il nous faut préciser quelques éléments et notamment, ce que l'on peut déceler de commun chez tous les élus politiques. À Mons, lorsque le dispositif a été proposé au Conseil communal en 2002 par le bourgmestre socialiste de la ville, le consensus était très fort parmi l'ensemble des groupes politiques représentés, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, le projet ayant été soutenu à l'unanimité.²⁰ Tous les orateurs ont souligné leurs positions favorables quant à ce dispositif « généreux », plus « humain », de « proximité ». L'accord de principe semble aller de soi, aucune voix discordante n'entreprend de s'élever. L'appel à la participation est réellement

locataires en Région de Bruxelles-Capitale et le budget participatif à Mons », *Espaces et Sociétés*, (à paraître).

¹⁹ Selon le scientifique mais aussi expert de la participation, Jean-Michel Fourniau, cité par Veitl, P., « À quoi pensent les experts ? Paroles d'experts et paroles sur l'expertise », in L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert et P. Warin, *op. cit.*, p. 30.

²⁰ Les quatre grandes familles politiques wallonnes sont représentées au Conseil communal (Le Parti socialiste, les libéraux du Mouvement Réformateur, les Écologistes et les démocrates Chrétiens) avec une très forte majorité d'élus du Parti socialiste. La composition exacte du Conseil communal est la suivante : 30 élus PS, 7 élus MR, 4 élus Écolo et 4 élus CDH. Le Collège des bourgmestres et échevins est composé du bourgmestre socialiste, de 7 échevins socialistes et d'un échevin libéral.

un leitmotiv chez tous les intervenants politiques qui évoquent le besoin d'une nouvelle dynamique d'implication citoyenne. Cette dynamique est censée rapprocher l'élus et l'administration communale du citoyen, les premiers devant être « plus à l'écoute ». Dans l'autre sens, on espère aussi métamorphoser le manque d'intérêt citoyen pour la chose publique et provoquer chez celui-ci une confiance retrouvée dans les institutions politiques et une prise de responsabilité accrue. En effet, certains évoquent aussi la crise du politique et la crise de la démocratie représentative pour justifier la nécessité d'embrasser une culture plus participative. Le consensus se fait certainement autour de cette recherche de proximité avec les citoyens. Les références symboliques utilisées par les élus, comme celle de Porto Alegre, sont également révélatrices de l'engouement premier – et sans aucun doute très politiquement correct – mais elles énoncent encore des différences notables dans l'appréciation du processus²¹.

Pourtant, à y regarder de plus près, les interventions ne sont pas identiques, elles dénotent déjà des conceptions fort différentes de la démocratie et du rôle de la participation citoyenne. Par ailleurs, comme c'est le cas dans d'autres processus participatifs, le consensus n'est qu'apparent²² et s'effrite au cours de sa mise en œuvre. En effet, à ce moment, le temps du discours « pur » est révolu, les confrontations, les tâtonnements ou les errements du terrain suffisent à briser l'unanimité.

²¹ Si elle est effectivement souvent mobilisée, cette référence est aussi un enjeu important liée à l'action concrètement menée. En effet, comme de nombreux élus le disent « Mons n'est pas Porto Alegre », ce qui justifie autant les échecs, les dédouanements et les aménagements du processus qui peuvent s'éloigner très fort du modèle.

²² Blondiaux, L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, Éditions La Découverte, 2005, pp. 119-137.

Si on analyse les discours²³ des acteurs, on observe que les lignes de fractions se situent justement dans le cœur même de la conception de la démocratie, de sa représentation et de la perception des citoyens. On peut cerner trois axes majeurs dans le discours des élus²⁴ qui s'inscrivent sur un continuum : la première position est minimaliste dans l'implication de la délibération citoyenne au niveau de la démocratie, la seconde cherche à combiner une forme participative de démocratie tout en préservant la position des élus, la troisième, enfin, consiste à proposer un changement réel dans la manière de faire la politique qui garantirait un espace de choix et de poids pour les citoyens.

3.1. L'axe minimaliste

Un positionnement possible dans le débat consiste à adopter une position très frileuse en évoquant « un dossier sous haute surveillance », même si ce positionnement est toujours accompagné d'un soutien de principe, voire d'un certain lyrisme, sur la participation. Cette position consiste à rappeler que la démocratie est le fait exclusif des élus, dépositaires de la légitimation électorale, que des « délégations désordonnées » de ce pouvoir ne rempliraient pas les critères légaux et légitimes de la démocratie.

À ce stade donc, nous ne pouvons que réserver une attitude certes positive, mais extrêmement prudente. La démocratie est conduite par les élus qui doivent garder toutes leurs prérogatives et responsabilités sans délégation désordonnée, ni en faits, ni en apparence. Donc, étudier, tester, évaluer avant d'envisager une application élargie.

²³

Ce travail d'analyse se base sur une étude des comptes rendus intégraux des débats du Conseil communal, sur des entretiens semi-directifs avec des élus, ainsi que sur des observations de réunions tenues dans le cadre du BP.

²⁴

Précisons que ces axes ne sont pas des positions clairement délimitées ; elles sont plutôt les extrêmes balisant les visions possibles du jeu. Nous savons également que nous rassemblons certains éléments et que la position des élus trouvent souvent à nuancer ces divisions, à lancer des ponts entre ces axes. Les élus ne sont pas toujours à situer dans une voie univoque. On peut d'ailleurs également remarquer que les positions ne recoupent pas forcément les clivages politiques. Au sein de la majorité, et même au sein du Parti socialiste, les élus n'adoptent pas toujours les mêmes lignes de force.

C'est bien pour cela que nous voterons, je le répète, ce projet mais cela reste un dossier sous haute surveillance et pas facile.

Cette position s'accompagne d'une mise en garde, et c'est intéressant dans le contraste, soit contre la figure du citoyen a-politisé, qui ne sait rien ou qui ne s'intéresse à rien, soit contre les minorités « activistes » et les élites citoyennes dangereuses et perçues comme initiées ainsi qu'idéologiquement déjà toujours trop situées. Ces habitants certes avertis et éclairés n'étant pas dépositaires de l'intérêt général, de l'intérêt public, n'étant pas représentativement le reflet de la population, ne peuvent qu'égaler la démocratie. La décision doit rester dans le giron des représentants, aidés par une administration experte qui détient le « savoir » légitime. Au fond, ces élus cherchent surtout à retrouver le contact avec, et le ton est paternaliste, « leur population ». Ce contact est uniquement consultatif et informel.

Dans cet axe, on minimise les succès et la nouveauté de Porto Alegre. On questionne aussi sa compatibilité avec le terrain occidental. On évoque les tournées du collège dans les écoles pour rencontrer la population, « on fait déjà de la participation », les « descentes » (le mot a toute son importance) sur les marchés. Ce n'est peut-être pas si anodin que cela. Un des élus frileux sur le projet en appellera même lors d'un entretien, pour qualifier son rôle et celui de la démocratie représentative, à la référence hobbesienne du Léviathan pour symboliser la délégation importante des citoyens qui préfèrent se délester de charges trop importantes afin de vaquer à leurs occupations tout en assurant leur sécurité...

3.2. L'axe intermédiaire

Dans la seconde position, on cherche à trouver une « combinaison » entre la démocratie représentative et la démocratie évoquée sous le terme de « participative ».

L'idée est de créer une combinaison entre la démocratie représentative qui est illustrée par ce Conseil communal. Nous sommes indéniablement tous légitimes et représentatifs de nos

²⁵ Un élu, Conseil communal, 6 mai 2002.

concitoyens, mais c'est important d'allier cette représentative avec une démocratie participative, c'est-à-dire une démocratie faite d'un contact de proximité, un contact permanent sur un certain nombre de dossiers, dans l'espoir de pouvoir rapprocher encore plus nos concitoyens des politiques et de l'administration communale ainsi que du CPAS, d'une manière générale.²⁶

Mais on s'empresse de signaler que le pouvoir reste dans le chef des élus et que la décision finale doit appartenir au Conseil communal élu. Une certaine crainte d'un pouvoir à partager semble diffuser et l'élu volontaire se veut donc rassurant : « Eh bien, soixante membres [pour le conseil participatif], c'est nous plus quinze personnes. Ce n'est quand même pas la mer à boire. »²⁷

Dans cet axe intermédiaire, on insiste aussi beaucoup sur la nécessité « d'éduquer les citoyens à la politique » : « il faut à la fois une démarche éducative, explicative parce que le simple fait de présenter un budget est quelque chose de compliqué... »²⁸ Dans le projet initial, les politiques suggèrent que les représentants élus des zones suivent des formations afin qu'ils « puissent avoir une connaissance un peu plus approfondie des choses publiques que ne l'aurait l'ensemble de nos concitoyens »²⁹. Ces souhaits de formation rencontrent évidemment la question de l'expertise puisque les citoyens ne sont pas tout à fait profanes, pas tout à fait ignorants, certes, mais il faut leur offrir d'autres informations. Cela dit, ces formations ne sont pas vues comme un appui « neutre » au développement des compétences citoyennes, mais comme une nécessité en vue de cadrer leurs demandes, leurs attentes, en les initiant à la temporalité de l'administration et de l'action publique.

Le BP est également lié à des considérations d'efficacité de l'action publique touchant l'administration. Avant la mise en place du processus, le bourgmestre avançait qu'« une plus

²⁶ Un élu, Conseil communal, 6 mai 2002.

²⁷ Un élu, Conseil communal, 6 mai 2002.

²⁸ Un élu, Conseil communal, 6 mai 2002.

²⁹ Un élu, Conseil communal, 6 mai 2002.

grande transparence de la gestion publique, une meilleure responsabilisation des citoyens, un encouragement à trouver des solutions au moindre coût constitueraient les ingrédients d'une démocratie locale renouvelée »³⁰. La future expérience montoise est mise en parallèle avec d'autres dispositifs de BP, par un autre élu, qui soutient que : « Les résultats démontrent que les administrations comme les administrés deviennent plus responsables. »³¹ S'engager dans le BP correspond, pour les élus, à une action plus efficace dans la mesure où les décisions qui auraient reçu l'appui des citoyens seront plus en phase avec les attentes de la population et mieux acceptées. Les élus évoquent aussi le nécessaire décloisonnement des services administratifs, décloisonnement amené par l'obligation de concentrer leurs efforts autour de projets communs, même si ceux-ci ne sont pas forcément « citoyens ». L'idée d'adéquation entre les attentes, mieux perçues, et le travail réalisé par l'administration est importante mais on ne débouche pas sur la mise au service de l'administration pour le citoyen, ni même sur une valorisation des compétences des citoyens dans l'élaboration des projets, la conduite de ceux-ci et le contrôle de l'effectuation des travaux, stade ultime d'une expertise pluralisée et partagée.

3.3. L'axe maximaliste

D'autres élus mettent en exergue l'importance d'une réelle décision des habitants qui détiendraient des compétences singulières, issues de leurs implications quotidiennes dans leurs quartiers. Les propositions soutenues par ces élus vont clairement vers un approfondissement du dispositif, que ce soit par exemple grâce à une autogestion des habitants dans une enveloppe budgétaire fixée par le politique, ou encore via une procédure entièrement pilotée par eux. L'expertise que les habitants possèdent, parce qu'ils connaissent la réalité de leurs quartiers, doit être soutenue. Le savoir n'est pas unique, ni détenu par une autorité légitime, la meilleure des solutions naît de la confrontation des logiques et des savoirs.

³⁰ Di Rupo, E., « De retour de Porto Alegre », *Le soir*, 17 août 2001.

³¹ Un élu, Conseil communal, 27 mars 2002.

On doit faire des trottoirs. On commence les trottoirs à tel endroit ou tel endroit ? en fonction de quoi ? en fonction de ce que l'échevin pense ? en fonction de ce que le directeur des travaux pense, en fonction de leurs logiques ? ou en fonction de la logique des gens ? Il n'y a pas une borne logique, il y a une synthèse de logique. Et on n'avait pas, sans le budget participatif, cette image de la logique des gens, si ce n'est rapportée à travers les conseillers communaux. [...] C'est considérer que les gens en tant que tels sont experts de leur quotidien, de leur vie, de leur quartier et il faut, qu'à certains moments, ils disent : « Non. Ce n'est pas comme ça qu'il faut faire, pour nous ce n'est pas une priorité, on préfère cela ». C'est vraiment ça le moteur, c'est de dire : « on a de l'argent, on n'en a pas assez, il faut l'utiliser le plus intelligemment possible ». Et bon, il faut satisfaire les gens et pas uniquement dans, enfin, oui, les politiciens, ils ont toujours une visée électorale en se disant, il vaut mieux faire ça, ça plaît à 50 personnes, plutôt que quelque chose qui est dans une logique économique ou dans une logique du responsable des travaux parce qu'il va savoir que s'il fait telle rue avant telle rue, pour le travail intermédiaire, dans sa projection à 5 ans ou à 10 ans, pour lui c'est bon. Il n'y a pas que cette logique-là. Avant il n'y avait que cette logique-là. La bonne conscience du politique mais qui s'appuie sur le travail des experts de cabinet. Et les gens, on ne les ressentait qu'à travers les conseillers communaux.³²

Dans cette position, il faut certes « faire comprendre le temps de la décision administrative, les appels d'offre, le rôle des pouvoirs de tutelle, il faut continuer à expliquer où le projet en est, où il va arriver », mais il faut aussi tenter de mettre en œuvre « en collaboration, ce qui continue à entretenir l'intérêt des habitants »³³, avec également un contrôle des citoyens sur les réalisations qu'ils ont soutenues.

En lien avec cela, l'administration actuelle est vue comme une machine lourde à laquelle le BP permet de renvoyer un autre mode de fonctionnement. Ils évoquent le nécessaire « renversement de la pyramide »³⁴ et vont parfois très loin dans la dénonciation. Par ailleurs, l'administration devrait pouvoir aussi

³² Entretien avec un élu, 11 février 2005.

³³ Entretien avec un élu, 24 janvier 2005.

³⁴ Entretien avec un élu, 24 janvier 2005.

être au service du citoyen et lui fournir les moyens nécessaires même au niveau de la mise en œuvre.

Une administration qui est convaincue qu'elle ne vit pas pour elle, et que ce n'est pas elle qui a les idées, mais qu'il faut aller les puiser au niveau des habitants, et quand les habitants ont une idée, il faut quand même l'accepter et la travailler [...]. On a eu quand même des problèmes avec l'administration pour lui faire accepter de travailler avec les gens et accepter des idées qui ne venaient pas d'eux. [...] Un des écueils, c'est l'adhésion de la structure administrative. Plus on est une grosse ville, plus on a une grosse structure administrative, avec de gros rouages, et c'est très difficile à faire changer.

Je trouvais que c'était une belle expérience d'avoir le contrepoint des citoyens à opposer à la lourdeur de l'administration. [...] Ils sont surchargés dans leur logique et on leur impose le budget participatif en plus avec une surcharge de travail dont eux ne voient pas, en tant que techniciens, la pertinence, l'importance par rapport à leur logique à eux. Ce travail a pris trop de temps et ce n'est pas compliqué pour un service technique, je ne dis pas que ça s'est fait sciemment, mais ça pourrait arriver, parce que je l'ai vécu dans d'autres projets, un service technique a toutes les possibilités de couler le projet, il suffit de dire que ça coûtera un prix exorbitant. Et le politique va dire c'est pas possible. [...] Et changer la sociologie, le mode de raisonnement des gens et d'une administration, on est parti pour 10 ans, quoi ! C'est ça qu'il faut accepter.³⁵

Moi, je suis partisan que le processus aille plus loin, c'est de dire on va identifier les problèmes et les solutions et voir dans les solutions ce que l'on peut faire ensemble. Dans certains quartiers, il y a certains travaux qui ne demandent pas une compétence énorme, mais qui demandent de la main-d'œuvre, j'imagine une solution dans laquelle la ville paie les matériaux nécessaires, vient avec les machines nécessaires, un encadrement technique, et le quartier fournit la main-d'œuvre pour mener à bien le projet qui aura été décidé en commun.³⁶

Dans cette position, on retrouve d'autres références que Porto Alegre comme par exemple, le rappel de fonctionnement

³⁵ Entretien avec un élu, 11 février 2005.

³⁶ Entretien avec un élu, 24 janvier 2005.

d'assemblée de citoyens dont la ville de Mons fut historiquement pourvue et qui avait de lourdes responsabilités. Elles paraissent clairement liées à la défense d'une proposition maximaliste de démocratie participative et délibérative. Ces élus font clairement la différence avec les pratiques classiques de rencontres informelles avec les habitants.

3.4. Après la mise en œuvre

Dans un second temps, après quelques mois de fonctionnement, le consensus s'effrite réellement. Un point de friction majeur, parmi d'autres que nous n'aborderons pas ici³⁷, concerne la place faite au monde associatif. Absent formellement dans les procédures – alors qu'en Belgique les associations ont un poids historiquement lourd – qui s'adressent aux citoyens « inorganisés », les élus lui reconnaissent pourtant, dans leurs discours, un rôle considérable et un savoir-faire auprès des habitants. Cela dit, ils restent peu nombreux à vouloir s'appuyer directement sur son expertise, considérant que les associations offrent une médiation superflue dans le contact avec les habitants et que les associations, dans d'autres dispositifs, jouent un rôle important. Les associations de terrain montoises demeurent donc très en retrait dans le processus, n'y sont pas invitées, même si une partie marginale des habitants participants au BP appartient au monde associatif. Dans leur rôle de critique sociale face à ce dispositif, les associations ont également adopté une posture relativement « mineure ». Certaines ont participé au comité de pilotage du dispositif, d'autres se sont manifestées auprès du politique pour donner leur avis sur le fonctionnement du projet. Un autre acteur associatif, secondaire dans le terrain montois et qui est intervenu ponctuellement, apporte néanmoins un point de vue intéressant sur la manière dont l'expertise intervient. Le groupe « Participatie », groupe de réflexion formé par une série d'associations, dont le « BRAL » ainsi qu'« Habitat et Participation », a été subsidié par le niveau fédéral afin d'initier ou de supporter certaines villes dans des démarches participatives

³⁷ Damay, L. et C. Schaut, « Belgium: Case Study, Mons ; », in Y. Sintomer, C. Herzberg et A. Röcke, *op.cit.*, pp. 100-115.

associant les citoyens. Au nom du groupe « Participatie », « Habitat et Participation » a suivi au cours des années 2002 et 2003 le dispositif montois et a fourni son expertise afin de l'accompagner. Elle a notamment apporté des outils de formalisation de l'expérience pour guider le coordinateur, des outils de formation à l'intention de l'administration. Cette association pense sa mission en tant que facilitateur du dialogue local, mais aussi en tant qu'apport méthodologique pour lancer la démarche de participation et la soutenir dans le cours du processus³⁸. Comme d'autres experts associatifs en Belgique, dont Periferia, elle joue ce rôle de « codification, de formalisation, voire de routinisation », ou encore d'apposition d'un « label méthodologique » dans des dispositifs d'action publique basés sur la démarche participative³⁹.

Un autre élément suscitant le débat et la controverse parmi les élus est intéressant à mettre en avant parce qu'il questionne justement leur rôle. Il est clair qu'un enjeu clairement établi se situe autour de l'engagement des politiques dans un dispositif distinct du jeu classique de la démocratie. Alors que, nous l'avons vu, les justifications politiques font appel aux concepts de démocratie représentative et participative, les élus sont concrètement ramenés à leur pratique démocratique par le BP. Dès le départ, autour de la participation des élus dans le processus, il semble que les coordinateurs⁴⁰ du programme aient insisté sur leur nécessaire discrétion, discrétion reprise dans le discours des élus. L'objectif de cette discrétion est résumé par un élu qui évoque l'expertise des élus comme un frein à une égale participation : « la présence ou la non-présence des politiques. Pour qu'il n'y ait quand même pas trop de récupération et que ce soit les citoyens qui se manifestent et pas le politique qui vient et de par sa connaissance, l'oriente. »⁴¹ Cette discrétion acceptée

³⁸ Groupe Participatie, *Rapport d'activités*, 2003.

³⁹ Veil, P., « À quoi pensent les experts ? Paroles d'experts et paroles sur l'expertise », in L. Dumoulin, S. Labranche, C. Robert et P. Warn, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁰ Il s'agit au départ de deux personnes rattachées au cabinet du bourgmestre.

⁴¹ Entretien avec un élu, 12 février 2005.

dans le discours se complique dans la pratique : la majorité des élus ne participent pas du tout au processus, même dans les scénarios d'évaluation du programme à l'intention de l'ensemble des conseillers communaux, d'autres jouent le jeu à des degrés divers d'implication. Ces différentes positions entraînent les élus dans des joutes verbales entre ceux qui dénigrent l'indifférence des uns et ceux qui se réfugient derrière la discrétion demandée au départ (amplifiée selon leur souhait) et qui accusent les autres de vouloir « récupérer » le processus en y participant trop.

4. En guise de conclusion

Derrière l'unanimité sans doute très politiquement correct de la participation, l'axe d'analyse a permis de mettre en lumière les tensions entre différents points de vue parmi les élus. Ces points de vue dessinent des visions différentes de la démocratie, du rôle des élus, du rôle des citoyens. Ceux-ci ne tendent donc pas simplement compte d'une tension entre l'individu détenteur d'une expertise propre et l'individu complètement désintéressé de la politique et ignorant ou d'une distinction entre le profane et l'expert ou encore entre le savoir de sens commun et le savoir spécialisé. Ces perceptions sont liées à une vision plus globale de la démocratie, des partitions que chacun doit y jouer. Bien entendu, la volonté de mettre en place un tel dispositif témoigne parfois d'une ouverture sur la question de la « division sociale des savoirs » ainsi que sur le monopole des savoirs.⁴² Pour certains, il est bien question d'une situation où, pour reprendre une formule de Trépos, « le profane se mêle de l'expertise comme habitant d'un quartier ».⁴³ On peut aussi parler d'une subjectivation⁴⁴ de l'expertise trouvant à s'exprimer dans le chef des habitants dont l'expérience prend du poids par rapport à un regard objectivant et extérieur. Pour d'autres, la participation ne

⁴² Trépos, J.-Y., *op. cit.*, p. 35.
⁴³ *ibid.*, p. 47.

⁴⁴ Genard, J.-L. et S. Jacob, « Les métamorphoses de l'expertise », in S. Jacob et J.-L. Genard (dir), *op. cit.*, p. 149.

signifie certainement qu'une proximité nécessaire afin de relégitimer l'élus politique.

Cela dit, concrètement et malgré le positionnement de certains élus, les citoyens ne semblent pas toujours réellement reconnus dans le cours de l'action. Alors que certains conviennent de la puissance de l'expérience des habitants dans le discours politique, force est de constater que la pratique montre la difficulté de prendre en compte et de faire aboutir leurs souhaits. Ceux-ci ne prennent d'abord pas toujours les formes attendues et reconnues par le politique quand des demandes par trop individuelles s'expriment. Les rapports de pouvoirs asymétriques dans la détention des ressources, dans la détention du savoir et du savoir-faire légitimes plombent la dynamique. Les formations que les élus appelaient de leurs vœux n'ont pas été mises en place et les habitants n'ont certainement pas reçu les « clés » de compréhension, sur la technique budgétaire par exemple, qui leur permettraient de peser sur les décisions. Un exemple intéressant, autour d'un projet créé par les habitants, « la maison de l'artisanat » montre également qu'ils ne sont pas en position de faire jeu égal avec le politique. Cette initiative des habitants visant à créer un pôle d'artisanat dans un ancien chancro démontre la possibilité pour eux de création basée sur des compétences techniques, solidifiée dans des plans, des projections, et qui dépasse certainement les problèmes de voirie ou de sécurité pour adopter une perspective de développement global d'un site. Ce projet est souvent donné en exemple par les uns et les autres quand il s'agit de décrire ce qui ne fonctionne pas : les politiques évoquent alors les « intégristes du BP qui estiment que, parce qu'ils ont eu l'idée, parce que ça vient d'eux, objectivement, le pouvoir politique doit suivre ».⁴⁵ Les citoyens ne comprennent pas que ce projet si « abouti » ne puisse voir le jour sous prétexte de logique d'extension du parc immobilier privé, l'argument d'autorité politique reprenant ici tous ses droits. On le voit, les capacités des habitants, même quand elles prennent les atours d'une parole politique conforme, peuvent simplement

⁴⁵ Entretien avec un élu, 11 février 2005.

buter contre la légitimité représentative qui ne reconnaît finalement pas pour aussi légitime la logique des habitants.

De plus, l'approche *top down* induit une absence de dynamique forte de production d'une identité « habitant » qui serait basée sur une affirmation de connaissance de soi, du territoire et des enjeux liés à celui-ci. Contrairement à des actions *bottom up* où les identités collectives des participants sont d'autant plus fortes qu'elles se sont créées dans la mobilisation et que celle-ci a « dopé » leur engagement, les habitants peuvent se sentir essouffés. Il n'y a pas eu de ferment susceptible de faire germer une identité collective forte. Sans doute que l'absence du monde associatif, déjà initié aux dimensions de l'action collective, y est pour quelque chose également. De plus, le défaut d'enjeux fédérateurs forts dans le dispositif peut aussi expliquer cette dynamique. On a en effet demandé aux habitants de s'investir et de s'engager sur une procédure déterminée plutôt que sur le fond, plutôt que sur des projets précis sur lesquels des débats auraient pu structurer les prises de position.

Entre l'excès d'une vision utopiste et la tentation de crier à l'instrumentalisation pure, il nous semble que la dimension temporelle du dispositif nous apporte des éléments intéressants. En effet, « ces forums de discussion et/ou de décision peuvent être parfois considérés comme des lieux d'apprentissages croisés de références et de comportements entre ces différents acteurs impliqués. »⁴⁶ Et justement, la procédure est à présent travaillée, de l'intérieur, par les représentants ayant choisi de jouer le jeu. Ils adoptent un point de vue critique, réinterrogent et refusent pour partie la partition imposée du jeu délibératif, demandent des comptes au politique. L'administration trouve elle aussi des marges nouvelles pour adapter son positionnement dans un dispositif somme toute récent.

De manière plus générale, la participation des « parties concernées », la territorialisation, l'expertise multiple et pluraliste, le pilotage partenarial et l'évaluation toujours plus

⁴⁶ Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, cité dans Gaudin, J.-P., *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, p. 33.

poussée des programmes sont autant de thématiques conjointes à l'évolution des politiques publiques contemporaines. Une action publique moins centralisée, moins omnipotente et qui cherche aussi, plus prosaïquement, à se re-légitimer par des voies plus ouvertes et multiples, mais aussi par des procédures plus erratiques et plus complexes qui nécessitent un retour réflexif sur l'action. Notre cas d'étude témoigne bien de ces évolutions singulières et difficiles.