

Communication pour la table ronde n°4 du colloque « Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique » (SAIAP) 26 juin 2008 - au 28 juin 2008, à l'IEP de Lyon

**Sélectionner les bons citoyens.  
Cercles de la participation et processus de filtrage  
au sein d'institutions de démocratie participative en Europe**

Julien Talpin  
Université Paris 8/Saint-Denis  
[julien.talpin@eui.eu](mailto:julien.talpin@eui.eu)

Le développement récent d'institutions de démocratie participative, en France, en Europe et dans la plupart des pays occidentaux, répond à l'émergence d'un « impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer 2002), qui suppose notamment l'inclusion de tous les acteurs potentiellement concernés par une politique publique dans le processus de décision. S'inscrivant dans une volonté de « démocratiser la démocratie », les « forums hybrides » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) ont souvent été décrits comme étant incapables de dépasser les mécanismes traditionnels d'exclusion politique des arènes de participation publique. Au sein des institutions de démocratie participative, comme au sein des partis politiques ou des institutions représentatives, des mécanismes de « cens caché » (Gaxie, 1978) domineraient (Blondiaux, Levêque 1999; Gret, Sintomer 2002; Bacqué, Rey, Sintomer 2005). Si ces processus de sélection ont souvent été repérés de manière descriptive, et parfois statistique, peu d'analyse fine des mécanismes de filtrage au sein d'instances de démocratie participative a été opérée à ce jour. Il s'agira par conséquent ici d'analyser comment, en dépit des principes universalistes énoncés, des processus de sélection réapparaissent systématiquement au sein des instances de démocratie participative étudiées. Pour ce faire, notre étude s'appuiera sur une enquête ethnographique de deux ans menée au sein d'institutions de budget participatif municipal à Morsang-sur-Orge (banlieue parisienne), dans le 11ème arrondissement de Rome en Italie, et à Séville en Espagne. Par la répétition

d'observations de réunions publiques et une série d'entretiens avec participants et organisateurs, on a pu repérer comment la sélection opérait au sein de ces instances pourtant très largement inclusives. Les budgets participatifs, qui visent par l'organisation d'une série de réunions publiques (à l'échelle du quartier et de la ville) à orienter l'action publiques municipale, cherchent en effet à inclure le plus grand nombre de participants afin de légitimer des institutions sans valeur juridique ou représentative. Pourtant celles-ci sont en permanence confrontées à un problème de sous-participation, ce qui pose à la fois la question de la sélection, interne et externe, des participants et de leur légitimation en tant qu'acteurs ayant droit à faire valoir leurs préférences en matière de politiques publiques municipales. On a notamment repéré l'apparition dans les trois cas de cercles concentriques de la participation, certains acteurs étant manifestement plus intégrés que d'autres. Au centre de ce cercle on trouve le noyau dur des participants (en général une dizaine de citoyens par quartiers) qui jouent un rôle décisif dans l'orientation des décisions du budget participatif. Un second cercle rassemble les participants irréguliers, s'engageant de façon intermittente et cherchant à intégrer le noyau dur. Enfin, le troisième cercle est composé de la population dans son ensemble, qui est parfois conviée à ratifier les décisions prises dans le cadre du budget participatif. L'objectif sera par conséquent d'analyser les processus de sélection qui conduisent à la formation de ces cercles différenciés qui apparaissent en contradiction avec l'objectif initial d'inclusivité maximale. Ainsi, qui peut devenir membre du noyau dur des budgets participatifs? Comment devient-on sélectionnable et demeurent-on sélectionné? De quel type de ressources faut-il disposer pour intégrer ce premier cercle? Quel rôle joue les instigateurs de ces dispositifs participatifs dans ces processus de filtrage? Peut-on les considérer comme des sélectionneurs, plus ou moins tacites, des « bons citoyens »? Enfin, en quoi le noyau dur des participants aux institutions de budget participatif peut-il apparaître comme une nouvelle élite de l'action publique locale au sein des villes étudiées?

Notre communication s'articulera ainsi autour de trois axes principaux. Tout d'abord, il s'agira de situer les expériences de budget participatif au sein de l'univers plus large de la démocratie participative. Il existe en général deux modes principaux de sélection des acteurs légitimes au sein des institutions de démocratie participative: le tirage au sort, et la participation ouverte à tous. Alors que le premier permet en partie d'enrayer les processus de filtrage (dans les jurys citoyens, les conférences de consensus et les sondages délibératifs notamment), la seconde semble contrainte de les reproduire (comme en atteste les expériences de conseil de quartier, de budget participatif ou de débat public). Comment dès lors expliquer, qu'en dépit des objectifs initiaux proclamés d'enrayer les processus traditionnels de filtrage – et donc de

domination – des acteurs légitimes de l'action publique contemporaine, ces institutions de démocratie participative n'ont pas opté pour le tirage au sort? En s'intéressant à la fois à la généalogie idéologique et politique de ces dispositifs on comprendra pourquoi le recours à une participation ouverte à tous est apparue comme un compromis très largement souhaitable pour les acteurs à l'origine de la création de ces institutions.

On s'intéressera ensuite aux stratégies et manières de faire auxquelles ont recours certains citoyens pour devenir sélectionnables et rester sélectionnés. On verra de ce point de vue, que c'est très largement l'adéquation entre le discours public des acteurs et celui dominant au sein de l'institution (sa grammaire, voir Talpin 2006) qui permet ou empêche de devenir un acteur légitime au sein de ces institutions. La possession de certaines ressources discursives apparaît ainsi comme un élément décisif pour devenir sélectionnable et rester sélectionné au sein des institutions de démocratie participative, c'est à dire pour intégrer le noyau dur de l'institution. On verra néanmoins qu'ils peuvent également s'inscrire dans des stratégies politiques plus complexes de la part des instigateurs de ces dispositifs, ces derniers invoquant la participation des « citoyens ordinaires » ou des « profanes » (voir Fromentin, Wojcik, 2008), mais construisant ces notions de telle façon à servir certains intérêts politiques spécifiques. On s'intéressera ainsi à la fois au processus de sélection des acteurs légitimes en tant que tel (par quels procédures ou canaux opère-t-il?) et à sa justification plus ou moins implicite par les acteurs qui en sont à l'origine. Les processus de sélection s'inscrivent ainsi à la croisée entre les pratiques des citoyens cherchant à être sélectionnés, et celles des sélectionneurs, définissant les acteurs leurs apparaissant comme les plus légitimes.

Enfin, on s'intéressera à l'émergence de nouvelles élites de l'action publique locale, fruits des dispositifs participatifs. L'observation de ces dispositifs pendant près de deux ans nous a permis de repérer des bifurcations de trajectoires relativement sensibles chez les participants, certains acquérant progressivement le statut de nouvelles élites locales. Ces bifurcations peuvent néanmoins opérées selon plusieurs canaux. Soit ces nouvelles élites s'inscrivent durablement dans une participation au sein du budget participatif, soit elles se servent de cette dernière comme d'un tremplin vers des engagements publics plus conventionnels (partis politiques, associations locales, élections municipales). On peut néanmoins noter que le profil, aussi bien socio-démographique que politique de ces nouvelles élites de l'action publique locale est relativement différent de celui des élites traditionnelles, étant à la fois plus féminisé, à l'expérience politique et associative courte, et au niveau socio-économique de type classe moyenne basse.

## **I. Une participation ouverte à tous? Les limites de la faible procéduralisation des processus de sélection de trois institutions de budget participatif**

La démocratie participative s'est développée de façon considérable depuis une quinzaine d'années en France, en Europe, dans les démocraties occidentales et les pays du sud, à tel point qu'elle est aujourd'hui considérée comme un nouveau mode de régulation politique ou, au minimum, comme incarnant « le nouvel esprit de l'action publique » contemporaine<sup>1</sup>. Si elle semble être sur les lèvres de tous les responsables politiques, il serait erroné de la réduire à un simple discours. La démocratie participative s'est en effet incarnée et matérialisée par la création de dispositifs institutionnels innovants, visant à inclure les citoyens dans la production des politiques publiques.

### *1. Des institutions de démocratie participative qui se veulent inclusives*

En dépit, ou peut-être faudrait-il dire du fait, de son succès, le concept de démocratie participative apparaît flou, et semble recouvrir des réalités institutionnelles extrêmement hétérogènes. Entre les conférences de citoyens et les conseils de quartier qui n'ont qu'un pouvoir consultatif (Boy, Donnet Kamel, Roqueplo, 2000; Sintomer 2007; Blondiaux, Lévêque 1999; Bacqué, Sintomer 1999), les « citizens assembly » pouvant soumettre après délibération une proposition de réforme électorale à référendum dans un état Canadien (Lang, 2007), et le budget participatif de Porto Alegre, où la totalité du budget d'investissement de la municipalité a longtemps été décidé collectivement par les citoyens (Gret, Sintomer 2002; Baiocchi, 2005), on a manifestement affaire à des institutions au degré d'*empowerment* très différent. Où se situent les expériences de budget participatif européennes de ce point de vue ? Il existe aujourd'hui une cinquantaine d'expérience de budget participatif en Europe, et plus de 250 dans le monde (Cabanès, 2003; Herzberg, Röcke, Sintomer, 2005). Le budget participatif (BP) a été inventé au Brésil, dans la ville de Porto Alegre, à la fin des années 1980, et a connu depuis un succès retentissant compte tenu de son impact sur le développement économique et social de la ville. Le budget participatif de Porto Alegre a ainsi été classé comme bonne pratique de gouvernance par la Banque Mondiale, qui promeut aujourd'hui l'exportation du modèle. Un budget participatif sera défini comme l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique. L'instauration d'un budget participatif se traduit en général par la création d'assemblées à l'échelle du quartier, de

---

<sup>1</sup> Cf. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 57, no 15.

l'arrondissement ou de la ville dans son ensemble, ouvertes à tous les habitants, au sein desquelles des citoyens participent à l'élaboration de projets qui seront ensuite intégrés au budget municipal ou régional. Ainsi, une partie (entre 2 et 20 % dans les cas européens) du budget d'investissement annuel de la collectivité est décidée plus ou moins directement par les citoyens. De ce point de vue, le budget participatif apparaît comme une institution de démocratie participative offrant un pouvoir important aux citoyens – il s'agit en général de co-décision entre élus et citoyens<sup>2</sup> – et visant à inclure la fraction la plus large possible de la population.

A Morsang-sur-Orge, ville de 20 000 habitants de la banlieue parisienne, la rhétorique de la proximité et de la conscientisation de la population prime. Municipalité dirigée par trois maires Communistes successifs depuis la Libération, la ville faillit passer à droite aux élections municipales de 1995, ce qui conduisit les élus à interroger des pratiques politiques peut-être datées et à mettre en cause leur rapport plus global à la population. On opéra ainsi un large renouvellement générationnel au sein de l'exécutif municipal, sensé incarner le renouveau, et on s'engouffra dans la brèche participative alors naissante. Les premiers dispositifs participatifs furent rapidement mis en place, via la création de huit comités de quartier, ouverts à tous les habitants, chacun disposant d'une enveloppe de 60 000 euros à investir librement au terme d'un cycle de réunions publiques permettant de construire et d'arrêter des projets d'investissements locaux. C'est ainsi près de 20% du budget municipal d'investissement qui était désormais décidé plus ou moins directement par les citoyens. Après sa réélection, en 2001, la municipalité décida d'aller plus loin en mettant en discussion la totalité du budget municipal d'investissement via l'organisation d'ateliers thématiques sur chaque grande compétence municipale (urbanisme et voirie, espaces verts, sport, culture, etc.). L'ensemble du budget municipal était ainsi débattu directement avec les citoyens. Compte tenu du caractère budgétaire des décisions à prendre, il semble par conséquent que l'empowerment des institutions participatives morsaintoises soit incontestable. Dans une petite ville comme Morsang-sur-Orge, on a opté pour une inclusivité formelle: tous les volontaires peuvent participer. On verra néanmoins que la participation demeure relativement limitée, puisque moins de 5% de la population en âge de voter participe effectivement aux institutions participatives de la ville.

---

<sup>2</sup> Le processus décisionnel au sein des BP est en général assez complexe, voir Julien Talpin, 2007, « Who Governs in Participatory Budgeting Institutions? The Impact of Citizen Participation in Municipal Decision-Making Processes in a Comparative Perspective » dans *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, sous la dir. de Pascal Dewitt, Jean-Benoît Pilet, Herwig Reynaert et Kristof Steyvers, Bruges, Vanden Broele, p. 103-125.

Le problème se pose de façon différente dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome, où le budget participatif, créé en 2003 suite à l'accession au pouvoir d'une vaste coalition de gauche menée par un maire issu du Parti de la Refondation Communiste, vise à « incarner territorialement l'idée très concrète qu'un autre monde est possible<sup>3</sup>. » Le BP romain suit un cycle annuel, via l'organisation de réunions publiques dans l'ensemble des quartiers de l'arrondissement. La phase la plus importante est celle des réunions des groupes de travail, au cours desquelles sont élaborés des projets pour le quartier. Les participants peuvent faire des propositions concernant les principales compétences municipales (les assemblées de quartier sont en général divisées en cinq sous-groupes de travail : voirie, urbanisme, espaces verts, politique culturelle et éducative, sport). Les services techniques municipaux évaluent ensuite la viabilité technique et financière des projets proposés. Il s'agit de parvenir à une liste de propositions réalisables pour chaque domaine de compétence. Une assemblée finale est organisée, au cours de laquelle les citoyens sont invités à voter pour un projet par domaine de compétence. La municipalité s'engage à réaliser le projet ayant obtenu le plus de voix par champ thématique pour chaque quartier. Au final néanmoins, c'est près de 15 % du budget d'investissement du 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome qui est décidé directement par les citoyens. A la différence de Morsang-sur-Orge, les élus romains ont opté pour la création d'un mécanisme électif au sein du budget participatif, des délégués étant élus dans chaque assemblée de quartier. On verra néanmoins que paradoxalement ces délégués ne sont pas des représentants et n'ont pour fonction que d'incarner un noyau stable de participants dans chaque assemblée, celles-ci restant d'ailleurs ouvertes à tous les habitants du quartier.

On peut enfin évoquer le budget participatif de Séville qui, dans cette ville de près de 700 000 habitants, constitue la plus grande expérience européenne à ce jour. Initié par la coalition *PSOE-Izquierda Unida* (proche du Parti Communiste Espagnol), suite à leur victoire aux élections municipales de 2003, le BP sévillan semble incarner la volonté de la municipalité d'approfondir la démocratie et de promouvoir la justice sociale. Cette volonté politique radicale se matérialise dans un dispositif institutionnel complexe, au niveau du quartier, de l'arrondissement et de la ville dans son ensemble. L'assemblée de quartier est l'institution de base du dispositif. Elle est ouverte à tous les résidents de plus de 16 ans. Les projets sont élaborés individuellement et votés en assemblée plénière. Des délégués du BP sont également élus, afin de représenter le quartier à l'échelon de l'arrondissement et de la ville. La fonction

---

<sup>3</sup> Termes du maire du 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome, M. Smeriglio, in « Il senso di un viaggio », dans *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, sous la dir. de Massimiliano Smeriglio, Gianluca Peciola et Luciano Ummano, Rome, Intra Moenia Edition, p. 25. Traduction de l'auteur.

principale des délégués, outre la mobilisation de la population, est d'appliquer des « critères de justice sociale. » A Séville en effet, la hiérarchisation des projets du BP à réaliser n'est pas uniquement issu du nombre de votes reçus en assemblée, mais également de l'application de ces critères sensés incarner une forme de discrimination positive territoriale. Il existe également une « Commission de suivie », composée de délégués des années précédentes, chargés d'évaluer la réalisation des décisions du BP. Il semble ainsi que le BP Sévillan soit particulièrement *empowered*, les citoyens décidant de près de 2% du budget municipal d'investissement, ce qui représentait plus de 40 millions d'euros en 2004.

A l'image de la plupart des expériences sudaméricaines et européennes de budget participatif, les trois cas étudiés ici repose sur le principe de l'inclusion formelle, incarnée par des assemblées de quartier ouvertes à tous les habitants<sup>4</sup>. On peut néanmoins souligner quelques différences d'un cas à l'autre. Le budget participatif du 11ème arrondissement de Rome est certainement le plus inclusif des trois, dans la mesure où les assemblées de quartier sont ouvertes non seulement aux habitants, mais également aux étudiants et salariés exerçant une activité dans le quartier sans y vivre. L'inclusivité du dispositif est également incarnée par la possibilité offerte aux étrangers de participer, bien qu'ils ne puissent pas voter aux élections locales et nationales. Enfin, le dispositif se veut également très inclusif d'un point de vue générationnel, puisque l'on peut participer à partir de 14 ans. A Séville également, les étrangers et les plus de 16 ans peuvent participer au budget participatif. Dans les deux cas, le règlement de l'institution précise la volonté d'offrir un cadre plus inclusif que celui permis par le système représentatif. Les municipalités cadrent d'ailleurs leurs intentions comme faisant partie d'une bataille historique pour l'inclusion politique. Après l'universalisation du suffrage masculin, l'accès des femmes au suffrage, l'abaissement de l'âge du vote, le gouvernement représentatif devrait faire un pas supplémentaire en incluant les étrangers et les adolescents, non seulement pour les élections mais dans la production des politiques publiques. L'accent est moins mis sur l'inclusion politique à Morsang-sur-Orge, où la faible présence d'étrangers ou d'étudiants sur le territoire n'a pas conduit à faire de cette question un véritable enjeu. Une autre différence de taille entre le cas français et les deux autres, est l'absence de mécanismes de délégation à Morsang-sur-Orge. La création de délégué n'a jamais été soulevée, car ces derniers pourraient mettre en cause la légitimité des élus municipaux.

---

<sup>4</sup> Les seules exceptions à ma connaissance, sont les budgets participatifs de Pont-de-Claix près de Grenoble, et Alabacete en Espagne, où une partie des participants est sélectionnée par tirage au sort. Le tirage au sort est également une pratique courante de désignation des conseillers de quartier français.

## 2. L'hétérogénéité limitée du public

Les trois cas offrent néanmoins des exemples paradigmatiques d'institutions ouvertes à l'auto-sélection des participants. On peut en effet distinguer deux modes de sélection des participants au sein des institutions de démocratie participative. Tout d'abord, la sélection aléatoire par tirage au sort permet de constituer un échantillon représentatif ou relativement fidèle de la diversité de la population. Les jurys citoyens et conférence de consensus, bien qu'ils ne parviennent pas à une parfaite représentativité statistique, parviennent à rassembler des groupes relativement hétérogènes grâce au recours au tirage au sort, et à attirer des individus qui ne participeraient pas de leur propre initiative. La question de la légitimité de décisions prises par de tels « mini-publics » reste cependant ouverte. L'autre mode de sélection des participants repose sur l'absence de critères formels, la participation étant ouverte à tous, ce qui laisse la porte ouverte à des mécanismes d'auto-sélection et d'auto-censure. Seuls ceux qui sont informés et intéressés participent. La légitimité, dans ce cas, dépend directement de la participation, plus le nombre de participants est élevé, plus le dispositif apparaît crédible. Cependant, de nombreuses études de sociologie politique ont indiqué que la participation politique touche principalement des individus ayant certains capitaux scolaires, culturels et politiques (Gaxie 1978; Verba et al. 1995). Ruse de la raison, les inégalités que cherchent précisément à éradiquer les budgets participatifs réémergeraient du fait de l'absence de critères formels de sélection des participants. Bien que plus inclusif que le système électoral, la participation directe au niveau local laisserait néanmoins à la marge les participants les plus populaires.

On peut également souligner qu'en dépit de cette volonté d'intégrer des citoyens ordinaires, la question du recours au tirage au sort des participants n'a jamais été soulevée, certainement pour des raisons d'information (les instigateurs des BP étudiés ne connaissent pas ou peu l'existence des jurys citoyens par exemple) mais surtout pour des raisons de culture politique. Les militants communistes à l'origine du processus participatif dans chacune des villes semblaient attachés « au mythe de la base », à l'image de l'assemblée générale comme forme suprême de démocratie, la légitimité venant du nombre plus que de la composition effective des assemblées. En outre, dans le cas français, les communistes marseillais sont profondément républicains, et ont par conséquent une conception universaliste et *difference-blind* de l'égalité. Ils ne cherchent donc pas à mettre en place des procédures particulières



d'inclusion des minorités. Les élus ne se sont jamais interrogés sur la pertinence du recours à un tel mode de sélection des participants, et ce en dépit d'une nette sous-représentation de certaines catégories de la population au sein des instances participatives. Ces similarités entre les trois cas, étroitement liées à l'objectif de mobiliser la population par la participation, sont certainement dues à un imaginaire politique commun, emprunt de références à la Révolution française, à la Commune de Paris, aux soviets russes ou hongrois, au Front Populaire ou au mouvement zapatiste, davantage qu'à des dispositifs de participation reposant sur l'ingénierie du tirage au sort. Il faut néanmoins souligner que la prévalence des assemblées publiques ouvertes à tous, loin d'être une spécificité communiste, est la norme pour la plupart des expériences participatives, en France et dans le monde.

Ceci constitue un problème majeur pour la démocratie participative, dans la mesure où le nombre de participants demeure en général assez limité. Le taux de participation aux institutions de budgets participatifs que nous avons étudié s'est avéré en moyenne extrêmement faible, compris en général entre 1 et 5 % de la population totale de chaque ville. Ceci ne semble pas dû à une quelconque idiosyncrasie de nos cas, la comparaison avec d'autres BP en Europe indiquant une tendance lourde. Les taux de participation pour l'année 2004 sont résumés dans le tableau 1.

Tableau 1. Taux de participation dans trois cas de budget participatif<sup>5</sup>

	<b>Participation totale au BP en 2004</b>	<b>Participants au BP rapportés à la population totale en 2004 (en %)</b>	<b>Participants au BP rapportés aux électeurs en 2004 (en %)</b>
<b>Rome Municipio XI</b>	1498	1.08	1.26
<b>Seville</b>	2985	0.42	0.51
<b>Morsang-sur-Orge</b>	550*	2.85	4.35

\* Estimations

<sup>5</sup> Différentes sources ont été utilisées: pour Rome, L. Ummarino, « Bilancio Partecipativo », in M. Smeriglio, G. Peciola & L. Ummarino (Dir.) *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, Intra Moenia Edition, Rome, 2005, p.162-196; *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004*, Municipio Roma XI, Presidenza Roma Municipio XI, Rome, December 2004, pp. 151-157; « Pratiche partecipative a Roma », Comune di Roma- XV Dip. E Università La Sapienza-Dipartimento Innovazione e Società, 2005. Pour Séville, *Servicio de Estadística del Ayuntamiento de Sevilla – Resultados de las elecciones locales 2003 en Sevilla y Distritos*; Junta de Andalucía, Instituto de Estadística (2005) *Sevilla, Datos Basicos 2005*. Pour Morsang-sur-Orge, statistiques de la Ville de Morsang-sur-Orge.

On peut également souligner que le turnover est important d'une année sur l'autre, comme l'indiquent certains chiffres sévillans, la moitié des participants de 2005 n'ayant pas participé en 2004. De la même façon, le taux de turnover est extrêmement important dans le cas du BP romain, puisqu'en 2004, 68,5% des participants déclaraient ne pas avoir pris part au cycle l'année précédente<sup>6</sup>.

La faible participation d'un point de vue quantitatif devrait être compensée, selon les instigateurs de ces dispositifs, par l'hétérogénéité socio-démographique des participants. Les institutions de démocratie participative sont en effet sensées ouvrir l'appareil administratif à des catégories d'acteurs généralement exclues des cercles décisionnels. Cependant, le public des institutions étudiées ne s'avère que modérément hétérogène. La composition socio-démographique des assemblées des budgets participatifs des trois villes étudiées indique clairement la surreprésentation et certains acteurs, fruits de mécanismes d'autosélection et d'autocensure. Les seules données systématiques recueillies de ce point de vue concernent le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Rome, mais les observations effectuées pour les deux autres cas indiquent des tendances similaires. Du point de vue du genre, il semble que les femmes sont légèrement surreprésentées dans les assemblées du BP romain, ce qui constitue une rupture avec la traditionnelle sur-représentation des hommes dans les arènes de participation politique. La domination masculine réapparaît néanmoins dans la composition des délégués du BP, qui étaient à 60,9% des hommes en 2004<sup>7</sup>. Il semble donc que la participation sur la base du volontariat permettent une représentation paritaire des genres, mais dès qu'un principe électif est réintroduit, les femmes, à la suite d'un mécanisme d'autocensure et de d'auto-dépréciation, se retirent du jeu. D'un point de vue générationnel ensuite, on peut noter dans les trois cas une sur-représentation des participants de plus de 50 ans. Ainsi à Rome, en 2003, 44% des participants avaient plus de 61 ans, et seulement 16% avaient moins de 31 ans. Autre facteur crucial, c'est l'attachement au territoire, illustré par le nombre de propriétaires de leur logement participant au BP. Ils représentaient ainsi près de 60,5% des participants romains en 2004. Les participants du BP romain ont également un niveau d'éducation plus élevé que la moyenne de la population italienne, 24% ayant un diplôme universitaire, 41%

---

6

Sources: G. Alegretti, "La partecipazione come 'nodo' di politiche: l'esperienza del Municipio XI", p. 32. Voir également, *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004, op. cit.*

<sup>7</sup> Les seules données disponibles à ce jour sont celles de 2003 et 2004. Voir L. Ummarino, « Bilancio Partecipativo », in M. Smeriglio, G. Peciola & L. Ummarino (Dir.) *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, Intra Moenia Edition, Rome, 2005, p.162-196; voir également, *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004, op. cit.*, p. 151-157.

ayant au moins le Bac. Enfin, on peut souligner une nette sur-représentation, à Rome, mais aussi dans les deux autres cas, des acteurs politisés: 40% des participants Romains déclaraient ainsi être membres d'une association, 20% d'un parti politique, 30% d'un syndicat.

Les budgets participatifs apparaissent ainsi comme des institutions ambiguës. D'un côté, ils incarnent des arènes extrêmement ouvertes – notamment en comparaison à d'autres institutions, tels les parlements nationaux ou les partis politiques – permettant à certaines catégories d'accéder à un espace public dont elles étaient souvent exclues. Il s'agit principalement des femmes, des classes moyennes-basses et des individus faiblement politisés (qui représentent souvent plus de la moitié des participants). De l'autre, bien qu'hétérogène, il ne semble pas que les participants du BP soient parfaitement représentatifs de la population dans son ensemble, les fractions les plus éduquées et politisées étant largement surreprésentées. Ajoutée à la faible participation d'un point de vue quantitatif, il semblerait que la légitimité de ces dispositifs soit soumise à caution. Quelle légitimité ont à décider d'une partie non négligeable du budget d'investissement d'une commune une poignée de participants hautement engagés, ayant le temps et les moyens (culturels notamment) de s'investir?

Au-delà de la question de la légitimité de ces dispositifs, qui est évidemment centrale, il s'agit ici de s'interroger sur les modes de sélection des acteurs légitimes de l'action publique. On va désormais tâcher d'analyser les mécanismes par lesquels certains acteurs se retrouvent plus ou moins intégrés au sein de ces institutions. La surreprésentation de certaines catégories d'acteurs – classes moyennes, plutôt politisées – est-elle le fruit d'un processus d'auto-sélection ou résulte-t-elle des stratégies des équipes municipales – des sélectionneurs – à l'origine de ces dispositifs?

## **II. La formation de cercles de la participation: processus de filtrages et sélectivité de la participation**

### *1. L'intensité inégale de la participation*

Tous les citoyens ne participent pas avec le même degré d'intensité aux institutions du BP. Au-delà des données quantitatives présentées précédemment, une analyse plus fine de l'intensité de l'engagement citoyen semble donc nécessaire. De ce point de vue, il semblerait que les institutions de budget participatif soient composées de cercles de la participation. Ces cercles sont à la fois quantitatifs et qualitatifs. D'un point de vue quantitatif, certains

participent plus que d'autres, sont des participants réguliers – les piliers du processus participatif – alors que d'autres ne viennent qu'occasionnellement, certains même très rarement. Mais ces cercles reflètent également une donnée plus qualitative, concernant le degré d'intégration des citoyens au sein de l'institution. Afin d'exister et se stabiliser, les institutions participatives ont besoin de créer un groupe de participants réguliers, qu'on qualifiera de « groupe de bons citoyens. » Les participants réguliers, dans la mesure où ils sont intégrés au sein du dispositif, sont ceux qui respectent, rappellent et font respecter les règles grammaticales de l'institution participation. La condition essentielle pour devenir sélectionnable au sein de ces arènes est donc d'adopter le bon comportement public, et notamment de s'exprimer selon les formes grammaticales requises (Talpin, 2006). Le groupe de bons citoyens est en général composé de 5 à 10 membres, et de l'animateur en charge du quartier. On le verra, la formation de ces groupes est relativement distincte d'un cas à l'autre, étant institutionnalisée sous la forme d'élections de délégués à Rome, prenant la forme d'une participation volontaire au « groupe moteur » à Séville, et étant issus d'un mélange entre participation volontaire et cooptation à Morsang-sur-Orge.

Le second cercle est composé de participants irréguliers, qui participent à quelques réunions chaque année. La plupart du temps ils viennent en assemblée pour évoquer un problème particulier, les touchant directement. A Rome et Séville, ils participent essentiellement à l'élection des délégués et au vote des priorités, demeurant le reste du temps passifs et silencieux, ils reproduisent les mécanismes de délégation que visaient précisément à dépasser la démocratie participative. A Morsang-sur-Orge, ils participent de façon irrégulière, selon l'ordre du jour des réunions. On ne peut cependant les considérer comme un simple public, dans la mesure où ils parlent et expriment leurs doléances face à l'assemblée. Les interactions entre participants irréguliers et « bons citoyens » sont particulièrement intéressantes dans la mesure où elles permettent de tracer les frontières de la grammaire des institutions. Les participants irréguliers maîtrisent moins bien les règles grammaticales que les membres du « groupe de bons citoyens », et c'est seulement en apprenant à maîtriser ces règles qu'ils peuvent intégrer ce groupe. Les participants irréguliers forment donc le réservoir à partir duquel le « groupe de bons citoyens » – en recherche constante de nouveaux membres afin d'accroître sa légitimité – peut attirer de nouvelles recrues. Si à l'inverse ils ne respectent pas les canons discursifs imposés, ils risquent d'être sanctionnés, critiqués ou ridiculés, si bien qu'ils risquent de ne jamais revenir.

De ce point de vue, les perspectives quantitatives et qualitatives sont en interaction, dans la mesure où l'intégration est une condition à la participation. Les participants irréguliers ne

participent pas à toutes les réunions car ils ne s'y sentent pas à l'aise. Ne maîtrisant pas les règles grammaticales de l'institution, ils sont souvent déconsidérés, voire marginalisés. A l'inverse, ceux qui se sentent appréciés et valorisés auront tendance à participer davantage. La participation est en effet liée à une politique de la reconnaissance, comme le souligne Serge Moscovici: "Le bénéfice que l'on peut attendre [de la participation] est la reconnaissance sociale de notre effort à participer d'une manière significative à différentes activités communes<sup>8</sup>." Si la participation signifie distinction grâce à l'attribution d'un label de bon citoyen, les individus auront davantage de chances de participer que quand cela revient à perdre la face en public. Il s'agit de ce point de vue d'un dilemme central pour la démocratie participative, dans la mesure où elle doit s'étendre quantitativement pour gagner en légitimité, et qu'elle a simultanément besoin de piliers capables de soutenir le processus participatif, ce qui crée nécessairement des insiders et des outsiders, à l'opposé de l'objectif affiché d'inclure la population dans son ensemble.

Enfin, le troisième cercle de participants est composé de la population de la ville dans son ensemble. Bien qu'elle ne soit pas mobilisée au sein du budget participatif, elle constitue la réserve à partir de laquelle sont extraits les participants et elle joue un rôle implicite important: le budget participatif a été créé par des représentants qu'elle a choisis. La population dans son ensemble devrait par conséquent être favorable au budget participatif, et peut, exceptionnellement se mobiliser en lien avec un problème spécifique. La mobilisation de ce troisième cercle s'est manifestée lors de certaines occasions exceptionnelles, souvent ritualisées, telles l'inauguration des institutions de démocratie participation (comme par exemple la rédaction du règlement du BP à Séville), et dans une moindre mesure, lors des assemblées générales au début de chaque année à Rome et Séville. A Morsang-sur-Orge, la population a pu se mobiliser au sujet d'un référendum local portant sur la création d'une police municipale et proposé par l'atelier thématique "sécurité" ou lors d'une grande "rencontre citoyenne" en 2006, visant à tirer un bilan de la démarche participative de la ville. La population dans son ensemble est également touchée par le BP dans la mesure où elle reçoit des informations concernant les choix opérés dans le cadre du BP, via le journal municipal ou des courriers adressés à toute la population. Bien que les taux de lecture de ces courriers ne soient pas connus, l'information peut être considérée comme une forme de participation de faible intensité. De ce point de vue, on peut considérer la population dans son ensemble comme constituant un public latent des budgets participatifs, ne s'opposant pas directement à

---

<sup>8</sup> S. Moscovici (1992) *Dissension et Consensus: Une Théorie Générale des Décisions Collectives*, Paris: PUF, p. 81.

la démarche, mais n'étant pas prêt à y consacrer du temps, sauf en cas de problème particulier.

## *2. Le processus de sélection des bons citoyens*

On va voir qu'en dépit des intentions hautement inclusives de ces institutions, les participants doivent disposer d'un certain nombre de ressources pour devenir sélectionnables: capital social, ressources discursives (mais aussi culturelles et politiques) qui permettent de parler selon les formes grammaticales requises, statut de profane (c'est à dire d'acteur non politisé) ou de membre de la société civile locale. On voit ainsi que le processus de filtrage des acteurs légitimes de l'action publique ne doit rien au hasard et répond largement à des objectifs politiques, bien que ces mécanismes diffèrent d'un cas à l'autre. C'est précisément l'absence de mécanismes formels de sélection qui permet insidieusement de définir les bons citoyens à mettre en avant.

A Morsang-sur-Orge, la construction de ce groupe est directement le fruit des organisateurs des réunions, à savoir le service municipal « citoyenneté et vie associative », en charge de la coordination des activités participatives de la ville. Etant vus comme des acteurs non-politiques – par contraste avec les élus – ils possèdent suffisamment de légitimité et de neutralité pour sanctionner les comportements déviants et récompenser les méritants. Ces mécanismes de sanction/gratification sont rendus effectifs par la constitution du groupe de bons citoyens. Chaque conseil de quartier est en effet composé d'un comité d'organisation, en charge de la préparation des réunions. Le comité d'organisation est formellement ouvert à tous les volontaires, mais est en pratique construit suite aux sollicitations et à la cooptation du service citoyenneté, dans la mesure où peu d'acteurs y participent spontanément. En cooptant les acteurs capables de devenir les organisateurs du processus, le service citoyenneté sélectionne ceux qu'elle considère avoir le bon profil. Il doit s'agir de quelqu'un qui participe régulièrement, qui est reconnu par ses voisins, qui possède donc un certain capital social (c'est d'une certaine façon un « micro-notable », s'exprimant au nom de l'intérêt général, sans être trop politisé. Un participant régulier d'un comité de quartier a ainsi déclaré lors d'un entretien être: « surpris de ne pas être contacté plus régulièrement [par les services municipaux] ... je dis surpris, mais je ne suis pas vraiment ... je sais que le service citoyenneté, et en particulier sa directrice, feront tout ce qu'ils peuvent pour m'empêcher de prendre trop de

place, de parler de trop et d'avoir trop d'influence<sup>9</sup>. » Président local de la FCPE et membre du Parti Socialiste, il semble trop politisé pour être considéré comme « un bon citoyen », apparaissant comme une menace politique potentielle au niveau local. Relativement jeune – il a 35 ans – possédant un important capital culturel et politique, fils de conseiller municipal, il semble avoir le profil parfait pour mettre à mal la domination locale du Parti Communiste. La démocratie participative ne doit pas servir un adversaire politique potentiel à gagner prestige ou influence. La position du service « citoyenneté et vie associative » est de ce point de vue ambiguë, dans la mesure où quatre de ses cinq membres sont militants au Parti Communiste local, et vivent leur activité professionnelle comme un engagement politique. La neutralité de l'administration locale semble à cet égard toute relative.

Au-delà de ces rivalités partisans, le service citoyenneté en charge du processus cherche au maximum à inclure des citoyens non politisés afin de leur offrir une expérience participative. Les animateurs sont ainsi toujours à la recherche de citoyens correspondant au profil recherché, parfois malgré les réticences des acteurs. Afin d'intégrer le groupe de bons citoyens, les acteurs non-politisés doivent en effet adopter la grammaire régissant les interactions discursives au sein de l'assemblée, et doivent en particulier éviter d'évoquer des problèmes personnels et des questions d'intérêt privé. S'ils participent régulièrement et adopte le bon style discursif, ils ont toute les chances d'être contactés informellement afin de devenir un membre du comité d'organisation.

Un bon exemple du processus de sélection des bons citoyens, est la réalisation d'un court documentaire sur le processus participatif de la ville, que nous avons pu suivre au cours de notre enquête ethnographique. Le film avait pour objectif “d'offrir un bilan de huit années d'expérience” et surtout de “clarifier le sens de l'engagement de la ville pour la démocratie participative.” Il était intitulé: “Démocratie participative: utopie ou nécessité?” Dix citoyens furent sélectionnés pour réagir à des commentaires généraux sur “la crise du gouvernement représentatif”, “la compétence citoyenne”, “l'approfondissement de la démocratie par la participation.” Le documentaire était donc composé d'une succession de réflexions et de commentaires par des citoyens sélectionnés. Le processus de sélection eut donc deux phases. Tout d'abord, la sélection des citoyens, et ensuite la sélection des “bons passages” – les réflexions pertinentes issues des 10 entretiens réalisés et qu'il fallait condenser en 20 minutes. Bien qu'ils soient restés relativement informels, différents critères définis par le service citoyenneté furent utilisés pour sélectionner les participants. Il y avait tout d'abord des critères

---

<sup>9</sup> Ibid.

objectifs: l'expérience de la participation au BP, une représentation équilibrée du territoire municipal, une certaine diversité sociale. Le but était par conséquent d'obtenir une certaine diversité de l'échantillon. Il y avait également néanmoins des critères plus insidieux, liés à l'orientation politique des citoyens. Il s'agissait en effet d'un jeu récurrent des fonctionnaires municipaux du service citoyenneté que de deviner ou d'obtenir des informations concernant les citoyens participant au sein du budget participatif. Le but était d'éviter de sélectionner des individus trop ouvertement politisés dans le film, et qui auraient tenus un "discours préconçu". Au final, seul un des citoyens interviewés pour le film avait une orientation politique claire, étant membre de la CGT. La directrice du service citoyenneté me dit après coup qu'elle avait regretté de l'avoir sélectionné, car il avait fournis "la litanie classique de la CGT." Au final, très peu des commentaires faits par cet homme furent sélectionnés pour le film.

Le processus de sélection des "bons passages" permit ainsi de définir ce qui était considéré comme le bon discours sur la démocratie participative à Morsang-sur-orge. Les discours trop critiques quant à l'utilité ou le sens de la démocratie participative furent simplement écartés. A l'inverse, les discours insistant sur "la crise du gouvernement représentatif", sur "la capacité des citoyens à participer efficacement" et sur le fait qu'il s'agissait "de la politique au sens noble du terme" furent surreprésentés dans le film et particulièrement valorisés.

Cet exemple indique bien quel type de comportement discursif les acteurs doivent adopter afin d'apparaître comme un bon citoyen, apte à intégrer le noyau dur de l'institution. Il souligne également le rôle joué par la municipalité – via l'administration – afin de mobiliser une population qui est loin de se rendre en masse aux assemblées publiques. Ce rôle de mobilisation est davantage joué par les associations et mouvements sociaux locaux dans les cas Romains et Sévillans, mais l'apathie de la société civile locale à Morsang – du fait de 60 ans de communisme municipal, où celle-ci n'a servit que de courroie de transmission au parti – l'empêche d'assurer un tel rôle. Ce rôle direct joué par la municipalité dans la mobilisation et la sélection de la population est problématique pour la démarche participative de la ville, dans la mesure où elle met à mal l'autonomie du BP et fait peser un risque de manipulation de la part des élus.

La sélection du groupe de bons citoyens est plus institutionnalisée dans le 11ème arrondissement de Rome qu'à Morsang-sur-Orge. A Rome, le cycle du budget participatif débute chaque année par l'élection de délégués, ouverte à tous les habitants, étudiants et salariés travaillant dans le quartier. Les délégués n'ont cependant pas de fonction



représentative, de mandat ou de pouvoir décisionnel particulier. Ils sont en effet élus sans campagne ni programme. Les candidats mobilisent en général leurs réseaux d'amis et de connaissances, si bien que les candidats les plus dotés en capital social sont élus. On a souvent reproché à ce mode de constitution du groupe de bons citoyens de favoriser les intérêts sectoriels et d'être anti-démocratiques, à l'image d'Antonio, délégué du quartier de la Montagnola, qui fit un long réquisitoire contre cette procédure: "Ce n'est pas démocratique. Amener ses amis ou ses voisins pour voter pour vous, c'est ça la démocratie? Non! Parlons-en de démocratie, car j'aime vraiment la démocratie." Un des modérateur de la discussion lui répondit qu'il se trompait sur le sens – officiel – du budget participatif: "Le BP repose sur la participation. Plus tu mobilises de monde, plus t'as de pouvoir. Ca fait partie du truc, en effet."<sup>10</sup>

Ce mode de sélection est justifié par les créateur du BP pour deux raisons principales. C'est tout d'abord un moyen de mobilisation territoriale. Via une forme d'incitation participative, le nombre de délégué élu dépend du nombre de votants. Un délégué est élu pour 15 votants, si bien que plus les acteurs se mobilisent, plus le nombre de délégués sera important et plus ses derniers seront en mesure de faire valoir les intérêts de leur quartier. Ensuite, les délégués ont pour fonction de faire vivre la démarche participative en assistant systématiquement aux réunions. Ils forment un groupe de participants stables et réguliers. Compte tenu de leur mode de sélection, les groupes de bons citoyens sont en grande partie composés d'acteurs politisés ou de membre d'associations ou de sections locales de partis politiques. Les règles grammaticales des assemblées romaines sont par conséquent appliqués par des membres actifs et politisés de la société civile locale. Ils définissent, dans leurs interactions avec les facilitateurs, ce qu'est le comportement discursif approprié, c'est à dire la grammaire de l'institution.

Ainsi, dans le cas romain, la sélection des acteurs légitimes des institutions du budget participatif se fait par le vote, ce qui a des conséquences assez largement différentes du mode de sélection morsainois. Alors qu'à Morsang-sur-Orge on cherche en priorité des acteurs peu politisés, le recours au vote dans le cas romain donne une prime à l'inverse aux acteurs politisés et engagés. Ce mode de sélection est ainsi un moyen pour la municipalité de s'appuyer sur les associations et les mouvements sociaux locaux – particulièrement actifs – constitués en agents de politisation des discours et des individus au sein des assemblées. En outre, en assurant une reconnaissance officielle aux militants grâce au statuts de délégué, on

---

<sup>10</sup>

Notes d'observation. Quartier de la Montagnola, groupe de travail n°2, Rome, 01.03.2005.

évite une opposition trop frontale d'organisations qui auraient pu avoir le sentiment, avec la création du BP, de perdre de l'influence auprès de la municipalité au profit des citoyens ordinaires. Une approche relativement similaire a été choisie à Séville.

Comme à Rome, la sélection du groupe de bons citoyens est hautement institutionnalisée à Séville. Composé de plusieurs institutions, le BP sévillan permet différents degrés d'engagement: la présentation d'une simple proposition en assemblée de quartier chaque année – qui regroupe la plupart des citoyens participants –, l'élection des délégués d'arrondissement et de ville, et l'intégration au sein du groupe moteur de l'institution. Le groupe de bons citoyens est composé à la fois des délégués et des membres du groupe moteur, qui se recoupent très largement en pratique. En ce sens, on peut dire que le groupe de bons citoyens est institutionnalisé via l'existence d'un groupe moteur, dont la fonction est d'informer et de mobiliser la population. Ici, le groupe de bons citoyens est donc principalement composé de participants volontaires, prêts à s'engager plus que les autres. En pratique il s'agit très souvent des membres, voire des présidents, des associations de quartier ou des sections locales des partis politiques. La création de ces groupes moteurs reflète la volonté de la municipalité d'inclure et de donner un pouvoir aux acteurs de la société civile, afin de ne pas reproduire les erreurs de certaines villes, où la création du BP fut vécue comme une trahison par les associations locales, qui parvinrent ensuite à bloquer le processus.

Si la sélection des acteurs légitimes apparaît ici comme une forme d'auto-sélection, on peut néanmoins souligner que la municipalité a donné les conditions procédurales propices à une telle auto-sélection. En ce sens, c'est principalement en définissant les règles du jeu en amont, qui peuvent paraître procéduralement neutres, que la municipalité est en mesure d'influencer, indirectement, la sélection des acteurs influents au sein du budget participatif.

On a ainsi vu que pour devenir pertinents et sélectionnables les acteurs mobilisés devaient maîtriser les formes grammaticales requises, et disposer d'un bon réseau relationnel. Les militants et acteurs les plus politisés semblent les mieux dotés de ce point de vue. On peut d'ailleurs souligner que le filtre essentiel pour devenir sélectionnable ne relève pas tant des capitaux scolaires, sociaux ou culturels, mais de la compétence politique des acteurs. Plus les acteurs sont politisés, plus ils ont une maîtrise aisée des codes discursifs requis et le réseau relationnel nécessaire. On sait cependant que la politisation est évidemment corrélée – bien qu'elle ne s'y réduise pas – à l'origine sociale des individus. Pourtant un certain nombre d'acteurs, qui ne disposaient pas des ressources initialement les ont acquises suite à un

processus de socialisation intensif, et ont ainsi pu devenir sélectionnables comme on le verra dans la section suivante.

### **III. L'émergence d'une élite de l'action publique participative**

La sélection des bons citoyens se traduit donc par l'institutionnalisation d'un noyau dur de participants, véritable piliers de l'institution. Non seulement la démocratie participative réintroduit donc des mécanismes de sélection – internes et externes – qui mettent à mal l'idéal d'inclusion, mais elle permettrait également l'émergence de nouvelles élites de l'action publique locale. Bien souvent en effet l'intégration au sein du groupe de bons citoyens n'est qu'une première étape dans un processus de spécialisation, voire de professionnalisation, permettant à des citoyens de devenir de véritables notables locaux. En ce sens, les procédures ont un impact direct sur les citoyens sélectionnés, qui vont parfois être profondément affectés par leur expérience et connaître une bifurcation relativement sensible de leur trajectoire civique.

Ce processus de spécialisation se fait en plusieurs étapes. La première est l'apprentissage des règles grammaticales de l'institution, qui permet l'intégration au sein du groupe de bons citoyens. La seconde, une fois intégrés au groupe de bons citoyens, est l'acquisition d'un certain nombre de compétences et de savoir-faire, et notamment des compétences techniques (gestion d'un budget, connaissances urbanistiques ou juridiques, etc.), des savoir-faire pratiques (gestion d'une réunion, organisation d'une manifestation ou d'une campagne de pétition, etc.) et des compétences politiques (connaissances des forces politiques locales, des enjeux politiques sous-jacents aux dossiers, réseaux relationnels avec les élus locaux, etc.)<sup>11</sup>. Enfin, après quelques années, l'acquisition de ces nouvelles compétences peut se traduire par une bifurcation relativement significative de la trajectoire des individus. Après deux ans d'observation attentive des BP et de ses participants, on a pu repérer la constitution de quatre types d'acteurs, fruits d'un engagement participatif itératif: (1) le cynique ; (2) le citoyen expert ; (3) le militant associatif ; (4) l' élu local. On présentera ici les trois derniers, la figure du cynique, bien qu'intéressante en soit, ne concernant pas l'émergence de nouvelles élites de l'action publique locale.

---

<sup>11</sup> Pour une analyse étaillée empiriquement de ces processus d'acquisition de la compétence politique, voir Talpin 2008.

## *1. Le citoyen expert*

L'institutionnalisation des institutions de budget participatif voit apparaître de nouveaux acteurs de l'action publique locale, les citoyens experts, piliers des dispositifs locaux et interlocuteurs privilégiés des élus. L'engagement participatif pourrait de ce point de vue constituer une nouvelle figure du militantisme, aux côtés des formes plus traditionnelles de participation au sein de partis politiques, de mouvements sociaux ou d'associations. La principale différence avec ces formes d'organisations est l'absence de contenu idéologique ou politique prédéfinis au sein des BP. La valeur centrale à laquelle adhèrent les citoyens experts est celle de la participation en tant que telle et du dialogue, le reste restant ouvert à la délibération collective. Le citoyen expert est engagé, possède une certaine compétence technique, mais est peu politisé.

C'est surtout à Morsang-sur-Orge où l'on a assisté à l'émergence de ce citoyen expert, jouant un rôle central dans le bon fonctionnement du dispositif participatif. On peut évoquer ici le cas de Nicole, femme d'une cinquantaine d'années, participante régulière au BP, et qui a vu sa trajectoire significativement réorientée du fait de son engagement local :

Nicole évoqua sa propre trajectoire à la fin d'une réunion, un soir, en réaction au scepticisme annoncé par certains nouveaux participants : « Moi, au début, il y a longtemps maintenant, j'étais venue ici pour résoudre un problème qu'on avait dans ma rue. Je me suis battue pendant des années, j'ai mobilisé mes voisins, je suis venue aux réunions avec les élus, et finalement on a eu gain de cause <sup>12</sup> ! » Mobilisée au départ pour résoudre un problème personnel, elle a progressivement intégré le « groupe de bons citoyens » de son comité de quartier, apparaissant depuis comme la gardienne de l'intérêt général au sein du groupe. L'évolution de son statut a ensuite été reconnue officiellement par la municipalité, puisqu'elle fut désignée pour organiser une grande messe participative, où elle s'exprima devant des centaines d'habitants pour défendre le dispositif du BP et fut interrogée dans le cadre du documentaire réalisé à cette occasion. Une telle reconnaissance officielle est apparue comme l'ultime étape dans sa consécration en tant que citoyenne experte, qui se traduit notamment par une parfaite maîtrise des règles grammaticales de l'institution. Elle avait manifestement changé au regard de ses premières interventions en comité de quartier : « Oui, je sens que cette expérience m'a touché... je me sens plus engagée pour ma ville maintenant <sup>13</sup>. » Il serait cependant erroné d'attribuer cette bifurcation au seul impact de la participation. D'autres facteurs, liés à sa trajectoire personnelle et professionnelle, semblent également avoir joué un rôle. Analyste financière à Paris pendant près de 15 ans, elle avait décidé de mettre sa carrière professionnelle entre parenthèses quand ils décidèrent, avec son mari, d'adopter un enfant au début des années 1990. Elle assure depuis le travail administratif dans la petite entreprise créée par son mari, mais elle reconnaît le vide créé par cette perte de responsabilité professionnelle : « J'ai une vie moins intense aujourd'hui, et ça me manque. C'est pour ça que ça m'intéresse d'aller à ces réunions [du BP], de rencontrer des gens, c'est très intéressant ... j'en avais

---

<sup>12</sup> Notes d'observation, comité de quartier Wallon, Morsang-sur-Orge, 10.01.2006.

<sup>13</sup> Entretien avec Nicole C., Morsang-sur-Orge, 24.02.2006.

vraiment besoin<sup>14</sup>. »

A bien des égards, son engagement au sein des institutions participatives morsaintoises est apparu comme un moyen de compenser le vide créé par l'évolution de sa carrière professionnelle. Elle insiste en particulier sur les vertus cognitives (« Je rencontre des gens pleins d'idées, de savoir-faire, qui savent parler. ») et relationnelles (« dans ces réunions vous rencontrez des gens de tous types, de tous horizons [...] j'aime vraiment être en contact et découvrir de nouvelles personnes<sup>15</sup>. ») de sa participation. Son engagement semble aller de paire avec une reconnaissance sociale qu'elle n'a plus dans son activité professionnelle, comme en atteste le discours émotionnel d'attachement et d'engagement qu'elle exprime à l'égard du BP et de sa ville. La bifurcation de sa trajectoire civique semble donc liée à la fois à sa disponibilité biographique, à l'évolution de sa carrière professionnelle, et à ses dispositions initiales. Nicole a notamment été capable de mobiliser certaines de ses compétences professionnelles au sein du BP (capacité à parler en public, à organiser des réunions, à monter des projets collectifs, à comprendre des logiques budgétaires, etc.), qui a facilité une intégration rapide. L'engagement participatif de cette citoyenne, parce qu'il reposait sur des compétences professionnelles préalables et permettait de satisfaire un besoin d'investissement intellectuel et relationnel, a été suffisamment intensif pour la conduire de l'expression d'un trouble personnel à une forme minimale de politisation. Ce processus de changement individuel a pris plusieurs années et ne l'a pas conduit pour autant vers un engagement proprement politique : « personnellement, je n'aimerais pas faire de politique. » On voit ainsi comment certains acteurs peuvent, suite à un processus de socialisation relativement intensif, devenir sélectionnable par les dispositifs participatifs. Outre ce cas symptomatique, on a vu la trajectoire d'autres citoyens bifurquer en ce sens dans presque toutes les assemblées de quartier observées, la formation de citoyens experts étant indispensable à l'institutionnalisation du BP, puisque ce personnage est au cœur du « groupe de bons citoyens ».

## *2. Le militant de la société civile locale*

On a également observé des bifurcations de trajectoires plus radicales, certains participants réinvestissant leurs nouvelles compétences dans d'autres arènes politiques, et notamment la société civile locale, via l'adhésion à une association. Ayant appris à parler en public, à

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

mobiliser la population, à organiser une manifestation, à négocier avec des élus, les acteurs les plus engagés au sein du BP peuvent convertir ces savoir-faire dans des associations ou des mouvements sociaux. On peut ainsi évoquer le cas de jeunes étudiants romains, qui n'étaient pas engagés avant leur participation au BP, mais qui se mobilisèrent de façon décisive afin de faire aboutir un projet de centre socioculturel dont ils étaient porteurs. Après plus d'un an de participation et de mobilisation au sein du BP, le projet vit le jour, le centre socioculturel étant géré directement par les étudiants, qui s'étaient entre temps constitués en association. Ainsi, la mobilisation au sein du BP permet à la fois de faire aboutir un projet territorial, et d'accroître les compétences civiques de jeunes citoyens, qui purent les réinvestir dans le champ associatif local. La création d'un budget participatif peut ainsi apparaître comme un moyen de redynamiser la société civile locale en favorisant la création de nouvelles associations ou en réactivant des organisations peu mobilisées. On a ainsi régulièrement pu observer les leaders d'associations de quartier inviter – plus ou moins publiquement – des membres actifs des assemblées de quartier du BP, qu'ils savaient libres de tout engagement. A l'image des partis politiques, la société civile locale peut également voir dans le BP un vivier de recrues potentielles, à même de régénérer le personnel associatif.

On peut néanmoins souligner que ce type de bifurcation semble moins présent à Morsang-sur-Orge que dans les autres cas, compte tenu de l'atonie de la société civile locale, et donc de la faiblesse de l'offre associative. Preuve de l'importance du contexte et de l'agencement procédural (reflété ici par la participation directe des élus au sein du BP), dans le cas français les bifurcations les plus importantes se traduisent par un enracinement au sein du BP ou l'engagement sur les listes électorales municipales.

### *3. L'élu local*

On a également pu observer l'engagement croissant de certains acteurs auprès de professionnels de la politique. Ces nouvelles élites locales ont ainsi souvent été contactées par les élus et les partis politiques, afin d'être intégrées sur les listes municipales pour les prochaines élections municipales. Les nouvelles compétences acquises ainsi que le réseau progressivement constitué représentent autant de ressources que les partis politiques cherchent à capter en quête de légitimité et d'enracinement local. Les acteurs peu politisés au départ acceptent en général de faire un seul mandat, refusant une professionnalisation trop poussée. A l'inverse, pour les acteurs déjà politisés, le BP est apparu comme un tremplin politique, qui leur a permis de débiter une véritable carrière politique locale. On peut évoquer ici le cas de

Mathieu, président de la FCPE locale et de la section du Parti Socialiste morsainois à seulement 32 ans, dont l'engagement actif au sein des instances participatives de la ville s'inscrit dans une démarche de notabilisation. Il reconnaît ainsi que la participation au BP peut faciliter sa future carrière politique locale : « Oui, parmi d'autres choses, ça aide à être connu et reconnu dans la ville<sup>16</sup>. » On peut également évoquer ici encore le cas de Floriana, cette participante romaine, à qui, après quatre années de participation active au BP, le maire proposa de figurer sur les listes électorales de la gauche locale pour les prochaines élections municipales.

Le budget participatif peut ainsi apparaître comme un canal alternatif de recrutement des élites politiques locales, à côté des partis politiques, dont c'est le rôle traditionnel<sup>17</sup>. Il faut souligner néanmoins que certains partis politiques ont davantage recours à ces méthodes d'ouverture que d'autres, à savoir les partis à l'origine des budgets participatifs, le Parti Communiste à Morsang-sur-Orge, *Rifondazione Comunista* à Rome et *Izquierda Unida* à Séville. Incarnation politique et continuation naturelle de l'institution dont ils sont à l'origine, ces partis ont accueilli sur leurs listes électorales de nombreux citoyens révélés par le BP.

Plus largement, les institutions de budget participatif pourraient jouer le rôle d'antichambre de recrutement des nouvelles élites locales. Les institutions de démocratie participative offrent en effet de nouvelles instances d'intermédiation entre la population et les institutions représentatives et permettent l'accession à des positions politiques d'acteurs qui ont fait leur carrière politique en dehors du parti, dans des associations, des mouvements sociaux ou uniquement au sein du BP, qui sont par conséquent bien enracinés localement, et avec qui la population peut s'identifier aisément.

## Conclusion

Les procédures de sélection des acteurs légitimes de l'action participative semble ainsi avoir des conséquences importantes sur l'action publique locale. En sélectionnant certains acteurs plutôt que d'autres, tout en s'en défendant, les municipalités peuvent constituer les dispositifs qu'elles ont institués en espaces de légitimation de leurs décisions ou comme point d'appuis

---

<sup>16</sup> Entretien avec Mathieu D., Morsang-sur-Orge, 30.01.2006.

<sup>17</sup> On peut souligner que le recrutement en dehors du parti est une pratique assez classique à l'échelon municipal, mais que celui-ci se faisait en général en direction des responsables associatifs locaux. Le recrutement au sein du BP apparaît de ce point de vue quelque peu différent, dans la mesure où les participants ont une expérience de la participation locale non associative, mais, en quelque sorte, infra-municipale. Le profil de ces nouveaux élus n'est donc pas tout à fait similaire à ceux issus d'associations, étant par exemple moins politisés ou expérimentés. A ce sujet, voir Christian Le Bart, 2003, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 222 p.

en dehors de la phère strictement partisane. Ces procédures ont également des conséquences non négligeables sur les acteurs sélectionnés, qui vivent parfois un processus assez profond de socialisation politique, comme l'indique des bifurcation de leur trajectoire civique.

Les institutions participatives apparaissent néanmoins face à un dilemme<sup>18</sup>. Supposées ouvrir le cercle de la représentation en incluant des acteurs non-professionnels dans la production des politiques publiques, les institutions participatives reproduiraient la division du travail classique au cœur du gouvernement représentatif. Ruse de la raison, la critique participative permettrait de renforcer le gouvernement représentatif en amenuisant son manque de légitimité par la démocratisation des moyens d'accès aux positions politiques. Cette spécialisation apparaît d'autant plus grande que l'écart entre les *insiders* des dispositifs participatifs – ceux qui acquièrent de nouvelles compétences – et les *outsiders* – qui participent peu ou plus – s'agrandit. De ce point vue, le processus de production d'élites locales permit par le BP semble soumis à la fameuse loi d'airain de l'oligarchie décrite par Michels, la logique interne de la participation créant des *outsiders* et des *insiders*, ces derniers devenant toujours plus spécialisés et professionnels, et les autres toujours plus dépossédés. Ce processus de spécialisation semble se recouper avec un processus de « cens caché », largement évoqué ici et ailleurs, les individus dotés des plus grandes ressources politiques et culturelles ayant plus de chances d'intégrer le noyau dur des participants.

La logique de la différenciation sociale apparaît néanmoins moins marquée au sein des institutions de budget participatif étudiées que dans d'autres arènes politiques – au premier rang desquelles les parlements – dans la mesure où les individus peu dotés politiquement ou culturellement peuvent, exceptionnellement, devenir des élites locales à leur tour si leur participation au BP est suffisamment intensive.

## **Bibliographie**

Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (Dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative, une approche comparative*, Paris, La découverte, 2005.

Gianpaollo Baiocchi, « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment

---

<sup>18</sup> Sur ce point voir Marion Carrel, 2006, « Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire », *Politix*, vol. 19, no 75, p. 34-50.



- and Deliberative Democratic Theory », *Politics & Society*, vol. 29, no. 1, 2001.
- Loïc Blondiaux, Sandrine Lévêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris » in Neveu (C.) (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 17-83.
- Loïc Blondiaux, et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif » in *Politix*, Vol. 15, n°57, 2002.
- Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*, Paris, PUF, 2008.
- Boy D., Donnet Kamel D., and Roqueplo P., « Un exemple de démocratie participative. La 'conférence de citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, n°4-5, Août-octobre 2000, pp. 779-810.
- Cabannes (Y.), (Dir.) (2003) *Budget Participatif et finances locales. Document de base*, PGU (UN-Habitat), Séminaire de lancement du réseau URBAL n°9
- M. Callon, P. Lascoumes and Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
- T. Fromentin, S. Wojcik, dir., *Au-tour du "profane". Usages sociaux et discours savants*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 2008, à paraître.
- Gaxie (D.), *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.
- Marion Gret, Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte, 2002.
- Carsten Herzberg, Anja Röcke et Yves Sintomer, 2005, *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*, Volume II, Berlin: Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität ([www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)).
- Amy Lang, 2007, « But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment », *Politics and Society*, vol. 35, n°1, p. 35-69.
- Catherine Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- Sintomer (Y.), *Le pouvoir au peuple. Jury citoyens, tirage au sort et démocratie*, La découverte, Paris, 2007.
- Julien Talpin, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 75, n°19, p. 13-31.
- Julien Talpin, « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : La construction de la compétence civique dans des institutions de budget participatif et ses conséquences

sur la démocratie représentative. », *Politique et sociétés*, vol. 28, n.1, 2009, à paraître.

Verba (S.), Lehman Schlozman (K.), Brady (H.E.), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.