

L'IMBRICATION DE LA DEMOCRATIE ET DE LA PARTICIPATION POLITIQUE

Atchou Sodjada ESSOUSSO
Enseignant-Chercheur à la Faculté de droit
Université de Lomé

INTRODUCTION

Le questionnement sur la diversité des pratiques de participation et sur les effets que celles-ci produisent à la fois sur les acteurs engagés dans des dispositifs institutionnels et sur les organisations, donne lieu à une réflexion sur l'action publique. En effet, la recherche sur les risques comporte un volet spécifique sur la formation des acteurs participant aux dispositifs publics de gestion des risques¹. Considéré généralement comme un processus de démocratie participative dans lequel des citoyens peuvent affecter une partie du budget de leur collectivité territoriale à des projets d'investissement, le budget participatif (BP) suscite un questionnement en ce qui concerne spécifiquement les formations mises en place pour les élus locaux investis dans ce type de structures, à la conception de celles-ci, comme aux formes d'appropriation dont elles font l'objet. On cherchera également à cerner la façon dont l'activité développée par ces représentants dans les dispositifs de concertation modifie la conception qu'ils ont de leur rôle de citoyens engagés.

Ainsi se pose la question : comment la valorisation de la démocratie participative – et l'impératif de participation que le BP véhicule – contribuent à modifier les conceptions et les pratiques politiques ainsi que le fonctionnement des organisations, qu'elles soient associatives, politiques ou syndicales. Il est évident que les formes de politisation et de participation soient intégrées dans cette analyse pour décrypter l'actualité sociale et politique. Parmi les questions qui renvoient directement à la problématique, on retiendra celles relatives à l'action collective et l'exclusion sociale.

Il convient ensuite de prendre en compte, dans une perspective compréhensive, la façon dont les acteurs vivent leur expérience participative. Selon que l'évaluation de ces expériences par les acteurs est positive ou négative, les types d'apprentissages et d'effets sont différents. Il sera démontré ainsi que les expériences décevantes ou frustrantes ont surtout produit du cynisme,

¹ Cf. U. BECK, *La société du risque*, Paris, Aubier, 2001, pp. 34-56.

les participants quittant rapidement les dispositifs et ne vivant que des apprentissages marginaux. A l'inverse, ceux qui font une évaluation positive de leur expérience se trouvent intégrés de façon croissante dans l'institution et peuvent se trouver plus profondément affectés. Ce faisant, cette démarche compréhensive permet de repolitiser – ou de réinsérer dans des jeux politiques – l'analyse des effets de la participation politique sur les acteurs. En effet, les méthodes expérimentales mobilisées par les délibérativistes américains dépolitisent les effets de la participation, les réduisant à des éléments cognitifs, indépendamment du contexte politique dans lequel ils s'insèrent.²D'où la nécessité de décrire la trajectoire des acteurs à plus long-terme. Qu'ont-ils appris ? Quels nouveaux savoirs et savoir-faire ont-ils incorporés ? Peut-on repérer une évolution du discours ou du répertoire argumentatif des acteurs sur le temps long ? Ces apprentissages se traduisent-ils par des processus de politisation pratique (retour au vote, engagement associatif ou politique, début d'une carrière d'élu, etc.) ?

Afin de répondre à ces questions, cet article se réfère à un cas du Budget Participatif mis en place à Rufisque³ et s'appuie sur l'enquête ethnographique menée pendant plus de cinq ans, de mars 2009 à Juin 2014, au sein de son dispositif de budget participatif (BP) municipal. Ce cas a été choisi car il présente une expérience offrant un pouvoir de co-décision important aux citoyens et faisant de la question de la politisation des participants et de l'éducation à la citoyenneté un objectif central du dispositif.⁴ Il va être démontré que selon l'intensité et la fréquence des interactions qu'ils permettent, les acteurs ne peuvent être affectés similairement. Plus précisément, la nature des interactions (le type de réunions, les supports matériels à la discussion, les visites organisées, les moments conviviaux en dehors, les actions collectives éventuellement organisées, etc.) définit très largement le type d'apprentissages, de savoirs et de savoir-faire, permis par l'institution.

Afin de comprendre l'impact que la participation répétée à un BP pouvait avoir sur les individus, il a fallu observer et suivre les acteurs en situation – afin d'évaluer si leur façon d'interagir en public évolue avec le temps –, ce qui a pu être effectué à partir de l'observation de plusieurs réunions publiques du BP. Nous construisons ce faisant plusieurs trajectoires

² T. MENDELBERG, "The Deliberative Citizen: Theory and Evidence", *Political Decision Making, Deliberation and Participation*, 6, 2002, pp.151-193.

³ Il faut situer Rufisque dans son contexte socio-politique et économique. Il est à souligner que la période d'observation et d'étude correspond aux cinq ans de mandature relative aux élections municipales sénégalaise (22 Mars 2009.- 29 Juins 2014). Par ailleurs, Rufisque est une ville du Sénégal, située à 25 Km au Sud-Est de Dakar. Sa population est de 143.281 habitants lors des recensements de 2002.

⁴ Cette étude s'inscrit dans une recherche plus large, comparant l'expérience rufisqueoise à celle de Méckhé, Kaolack au Sénégal. Nous avons néanmoins choisi ici de centrer l'analyse sur un seul cas afin d'insister sur les mécanismes de politisation davantage que sur les différences liées à l'inscription des dispositifs dans des contextes politiques et culturels distincts.

types d'acteurs affectés par leur participation. Notre hypothèse est que les effets repérés ne sont pas en tant que tels attribuables à la délibération, mais à toutes les interactions formelles et informelles qui se déroulent autour des phases de discussion collective. Ce qui impliquerait que la délibération dans l'ensemble des activités offertes doit être remplacée par les institutions participatives⁵.

Il s'agit, ensuite, de replacer ces expériences dans la biographie individuelle des acteurs, afin d'évaluer la nouveauté des compétences observées et le sens qu'elles revêtent pour eux, d'où la réalisation d'entretiens de type récits de vie, avec quelques participants plus ou moins engagés. Il sera présenté dans un premier temps l'espace de participation créé par cette expérience de BP, afin de cerner le potentiel éducatif de cette institution. Il sera décrit ensuite comment les acteurs vivent leur expérience participative, et dans quelle mesure ils peuvent acquérir un certain nombre de connaissances, de savoir-faire et de compétences pratiques par leur participation, qui constituent autant de ressources à même de faire bifurquer leur trajectoire politique de façon durable.

On prendra ainsi en compte le potentiel d'apprentissage offert par les institutions, sachant que toutes les institutions – et partant tous les dispositifs participatifs – n'offrent pas le même potentiel cognitif ou éducatif, les expériences qu'elles rendent possibles n'étant pas nécessairement d'une égale richesse pour les individus.

Il faut tout de même rappeler que la mise en place d'un budget participatif à Rufisque s'est inscrite dans une perspective politique de décentralisation, incarnant la volonté d'un leader politique fraîchement élu et issu du mouvement des libéraux, d'approfondir la démocratie⁶. D'un point de vue procédural, le BP rufisqueois fonctionne selon un cycle de réunions annuelles calqué sur le calendrier budgétaire. L'arrondissement est découpé en trois communes qui sont les espaces centraux de la participation⁷. Au début de l'année, une assemblée est organisée dans chaque commune⁸ au cours de laquelle on procède à l'élection de délégués. Les candidats à l'élection sont des citoyens volontaires qui n'ont pas de fonction représentative mais qui constituent des participants réguliers, piliers du dispositif participatif.⁹

5 K.M. HANSEN, V.N. ANDERSEN, "Deliberative Democracy and the Deliberative Poll on the Euro", *Scandinavian political studies*, 27(3), 2004, pp.261-286.

⁶ Il est à préciser que pendant cette période d'observation, le maire de la commune de Rufisque était Boubacar Albé Ndoye (Parti Démocratique Sénégalais – PDS) issu de la coalition Sopi pendant les élections locales du 22 mars 2009.

⁷ Voir: Décret No 96-745 du 30 Avril 1996.

⁸ Il s'agit de communes d'arrondissements de Rufisque Ouest, Rufisque Est et de Rufisque Nord.

⁹ Il faut noter que la commune de Rufisque-Est compte à elle seule 66 conseillers et dont 13 sont désignés pour siéger à la ville de Rufisque.

Il s'agira ensuite d'analyser le moteur du processus se déclinant en réunions de groupes de travail thématiques qui se réunissent régulièrement au cours des mois suivants afin de construire des projets relatifs aux cinq compétences municipales principales, à savoir urbanisme, voirie, espaces verts, politiques culturelles, jeunesse et sports. Les réunions des groupes de travail, il faut le préciser, sont ouvertes aux délégués ainsi qu'à tous les habitants de la commune qui discutent collectivement sans distinction statutaire. Ces réunions prennent en général la forme de petits groupes de discussion, rassemblant 5 à 10 membres, au cours desquelles il n'est pas rare que soit présentées des photos ou des plans. Mais l'élément essentiel dans la structuration des interactions, c'est le Procès Verbal¹⁰ dit PV (il sert également de compte-rendu) que chaque groupe devait rédiger, en mentionnant la nature et le lieu du problème rencontré, ainsi que la solution envisagée. Ce document était ensuite envoyé aux service-techniques. Ce dispositif technique a joué un rôle considérable dans la dynamique des discussions, les cadrant comme une succession de propositions concrètes. Ces PV constituent en outre un élément cognitif important – source potentielle d'apprentissages pour les acteurs – recensant les commentaires des services techniques. Autre élément important dans la structuration de la participation, le tableau d'affichage, publiant les comptes-rendus de réunions, etc. et autour duquel étaient animés des échanges entre participants sur les propositions qui se sont progressivement développées.

Enfin, au terme du processus, une assemblée de commune est organisée – où la participation est beaucoup plus importante que lors des groupes de travail – au cours de laquelle les participants votent pour un projet par thème, celui obtenant le plus de suffrages par catégorie devant être intégré au budget de l'arrondissement. C'est le cas de la commune de Rufisque-Est qui a adopté un projet de budget dont les recettes égalent les dépenses, 887.621.816 francs CFA, un montant insuffisant pour financer les investissements (20% du budget municipal d'investissement prévus pour l'année suivante).

Nous constatons donc qu'au-delà de la volonté d'approfondir la démocratie, l'expérience rufisquoise revendique expressément l'objectif de créer une citoyenneté active et critique. Le premier article du règlement du BP précise ainsi que le BP vise la promotion d'une citoyenneté active à travers l'inclusion du citoyen dans les décisions de l'arrondissement. Les modérateurs qui coordonnent les réunions voient dans le BP une véritable école de citoyenneté, le but de l'expérience étant d'offrir une opportunité de développement personnel aux citoyens en faisant du savoir individuel une ressource commune à tous les citoyens. Il

¹⁰ Le « verbale » est assez proche de ce point de vue de la « beat-form » décrite par Archon Fung dans le cas de Chicago. Cf. A. FUNG, *Reinventing urban democracy*, op. cit., pp. 61-68.

faut noter cependant qu'ils conceptualisent l'apprentissage civique comme un résultat de la participation elle-même, si bien que peu de formations ont été données aux participants, comme c'est parfois le cas. Il s'agit de voir à présent dans quelle mesure l'institution est à la hauteur des ambitions qu'elle affiche.

Le cas du budget participatif du Rufisque, permet donc de développer un schème explicatif allant des institutions aux individus et inversement. Cela prendra en compte le potentiel d'apprentissage offert par les institutions. Cela conduit à préciser la condition de la pérennité des apprentissages observés et la participation politique répétée dans le temps. Parlant la langue de l'institution, les participants sont suffisamment intégrés pour acquérir davantage de connaissances, de savoir et de savoir-faire, voire pour connaître un processus de politisation pratique. Cette analyse à plus long-terme des trajectoires des acteurs permet de dégager des parcours idéaux-typiques des conséquences de la participation pour les acteurs, qui ne peuvent être uniquement rapportées à ce qui se passe à l'intérieur des institutions.

Dans la suite de notre développement, nous proposons aborder la problématique de la démocratie participative sur deux aspects: Les jeux (I) et les enjeux(II) de la participation politique. Il s'agira notamment d'interroger la manière dont la mise en place de nouveaux dispositifs de participation au niveau local favorise l'émergence de nouveaux acteurs ou d'acteurs jusqu'alors peu légitimes au sein du champ politique– telles les formations issues du Budget participatif – et la façon dont ces derniers s'approprient des instruments et des espaces de pouvoir. Partant de la mise en perspective comparée de travaux sur ces problématiques, l'objectif est de développer un questionnement sur les contextes du renouvellement des acteurs et des formes de participation.

Le travail de représentation implique un travail de production du groupe. C'est ainsi que peut lui être conféré une visibilité.¹¹ Par ailleurs l'attention portée à des groupes sociaux relégués aux marges du salariat ou de la cité permet d'interroger la capacité des organisations associatives et syndicales non seulement à prendre en charge les secteurs les plus fragilisés de la société, tout en les représentant de façon effective, à travers l'élaboration de revendications spécifiques et l'adaptation de leurs structures internes.

I LES JEUX DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

¹¹ Cf. G. AMADO, A. GUILLET, *Dynamique des communications dans les groupes*, Paris, 2012, pp. 23-58.

Malgré la multiplication des recherches théoriques et normatives relatives à la démocratie participative, on assiste également à l'émergence des recherches empiriques de la délibération, soulignant la nécessité d'évaluer les mécanismes délibératifs en acte¹². Ces recherches insistent en particulier sur la nécessité d'évaluer empiriquement les effets de la délibération sur les préférences et la compétence politique des citoyens.¹³ C'est aussi l'occasion de créer un dispositif original, le sondage délibératif¹⁴. De ces approches nous retiendrons deux pour notre analyse. Il s'agit de l'approche praxéologique des effets de la participation sur les acteurs (A) et l'approche processuelle des effets de la participation sur les acteurs (B) dont l'expérience du BP rufisquois nous permet d'analyser.

A. L'APPROCHE PRAXÉOLOGIQUE DES EFFETS DE LA PARTICIPATION SUR LES ACTEURS

Certes les travaux de Fishkin sur la délibération ont marqué la recherche. Mais ils seront par la suite relayés par d'autres recherches, ce de façon exponentielle¹⁵. Elles confirment toutes ou presque, que la délibération produit des préférences éclairées. Certaines études, plus fines, mettent en exergue le rôle de la transmission d'informations, davantage que la discussion collective, dans l'évolution des préférences des participants¹⁶. Deux éléments caractérisent ces premières recherches. Tout d'abord, elles se concentrent principalement sur le changement de préférences, recourant notamment à des études pré ou post délibération. Si cet angle d'attaque explique en partie le succès académique de ces entreprises – qui touchent ainsi à certaines questions essentielles pour la science politique, et notamment celle de la compétence politique – on peut s'étonner que la délibération y soit traitée comme une boîte noire.

1. EFFETS COGNITIFS DE LA DELIBERATION

¹² J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic Books, 1980, pp. 234-248.

¹³ J. MANSBRIDGE, "On the idea that participation makes better citizens", in: S.L. ELKIN, K.E. SOLTAN (dir), *Citizen competence and democratic institutions*, The Pennsylvania university press, 1999, pp. 291-325; A. FUNG and E.O. WRIGHT (dir.): *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, 1995, p. 5.

¹⁴ Les questions méthodologiques concernant le sondage délibératif furent également abordées par certains auteurs comme L. BLONDIAUX, "Sondage et délibération", *Politix*, 57, 2002, pp. 167-180.

¹⁵ Cf. J. GASTIL, J. P. DILLARD, "Increasing political sophistication through public deliberation", *Political Communication*, 16, 1999, pp. 3-23; C. R. SUNSTEIN, "Deliberative Trouble? Why Groups Go To Extremes", *Yale Law Journal*, 110, 2000, pp. 71-119.

¹⁶ Cf. R.E. GOODIN, S.J. NIEMEYER, "When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion", in: *Deliberative Democracy, Political Studies*, 51, 2003, pp. 627-649.

¹⁶ Cf. notamment: S. POPKIN, *The reasoning voter. Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, The University of Chicago Press, 1991, p. 56.

Les effets de la participation, comme on peut le constater, ont fait objet de différentes études, mais pas les dynamiques discursives en tant que telles. En effet, ces études sont principalement quantitatives, reposant sur une analyse minimale des conditions de l'échange discursif pour se concentrer sur l'évolution des préférences individuelles, mesurée par des questionnaires avant et après la délibération. Si un certain nombre de ces travaux étudient des expériences mises en œuvre par des collectivités locales – notamment des jurys et des conférences de citoyens –, la plupart d'entre elles se concentrent sur des expériences délibératives élaborées hors-sol par des politistes.

Le sondage délibératif, par son aspect expérimental - à l'exemple du BP rufisquois -, est symptomatique de cette tendance. Des citoyens sont ainsi invités à délibérer hors de tout contexte politique ou social, si bien que leurs arguments ou leurs propositions n'ont de conséquences pratiques ni pour eux-mêmes ni pour la société dans son ensemble. Ce tournant expérimental s'est accentué ces dernières années, l'étude de la délibération sous cloche, dans les laboratoires de sciences sociales, se multipliant, à l'instar d'une tendance profonde dans les sciences sociales américaines.¹⁷ Ces recherches s'inspirent notamment des études de psychologie sociale sur les dynamiques au sein des petits groupes¹⁸, et de l'approche de Robert Huckfeldt devenue dominante au sein de la science électorale¹⁹, visant à évaluer expérimentalement l'impact des réseaux de discussion informels (qui peuvent être vu comme une forme minimale de délibération) sur le comportement politique des individus²⁰. Diana Mutz a joué de ce point de vue un rôle important de passeur, ses travaux se situant à la frontière entre étude de l'opinion publique, des comportements électoraux et de la délibération²¹. Elle cherche ainsi à évaluer expérimentalement – mais également à partir d'enquêtes par sondage lors des élections présidentielles – l'impact de l'hétérogénéité des interactions discursives (en confrontant des petits groupes de discussion à des informations contradictoires ou concordantes avec leur opinion dominante) sur le niveau de tolérance des individus. D'autres chercheurs évaluent l'impact de la composition des groupes (plus ou moins hétérogènes socialement ou sexuellement) sur la nature (plus ou moins coopérative) des discussions, ou les effets de la délibération sur le niveau de générosité et d'empathie des

¹⁷ J. DRUCKMAN D., K.J. GREN, A. LUPIA, "The Growth and Development of Experimental Research in Political Science", *American Political Science Review*, 100(4), 2006, pp. 627-635.

¹⁸ J. GASTIL, L. BLACK, K. MOSCOVITZ, "Ideology, Attitude Change and Deliberation in Small Face-to-Face Groups", *Political Communication*, 25, 2008, pp. 23-46.

¹⁹ J. GASTIL, *Democracy in Small Groups: Participation, Decision Making and Communication*, Philadelphie, New Society Publishers, 1993, pp. 44-68; J. KUKLINSKI (dir.), *Citizens and Politics: Perspectives from Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 456-476.

²⁰ Cf. R. HUCKFELDT, J. SPRAGUE, *Citizens, politics and social communication. Information and influence in an Election Campaign*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 10-12.

²¹ Voir: D. MUTZ, *Hearing the other side: Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 79-84.

groupes²². L'évaluation des effets cognitifs de la délibération demeure également un champ très dynamique de ces recherches expérimentales²³. La motivation même à participer peut également être évaluée de façon expérimentale. Dans un article considéré comme séminal²⁴, Michael Neblo et ses collègues théorisent ainsi sur la propension du public à prendre part à des activités délibératives à partir de l'analyse d'un sondage interrogeant (entre autre) les individus sur leur volonté hypothétique à participer.

Alors qu'on pose à des individus des questions hypothétiques qu'ils ne peuvent rapporter à aucune pratique effective faisant sens pour eux, il est opportun d'évoquer la précaution énoncée par Pierre Bourdieu à l'égard des questionnaires et plus largement des études reposant sur des résultats déclaratifs.

Neblo et ses collègues ont néanmoins tenté de comparer ces réponses hypothétiques concernant la volonté de participation des citoyens à leurs pratiques effectives. Pour ce faire, plutôt que d'observer leurs pratiques au sein d'un dispositif délibératif "naturellement" existant (c'est à dire non-créé par un chercheur en sciences sociales), ils ont organisé une "expérience de terrain" (fieldexperiment) rassemblant représentants du Congrès et citoyens, pour des sessions de discussion en-ligne²⁵. Les conditions de la délibération étaient cependant loin d'être naturelles, dans la mesure où les acteurs avaient conscience qu'ils prenaient part à une expérience de sciences sociales, et étaient en outre peu représentatives de la population, étant des répondants réguliers à des enquêtes par panel sur internet. Alors que les résultats de la comparaison entre l'expérience de terrain et la volonté hypothétique de participer sont intéressants en tant que tels, on ne sait toujours pas si le comportement des acteurs dans de tels contextes artificiels et expérimentaux est le même que dans le monde social. En bref, la question de la validité externe des résultats issus des recherches expérimentales n'est tout simplement pas traitée.

Si certaines enquêtes reposent – toujours de façon quantitative – sur l'étude de l'activité participative effective des individus, voire parfois en ayant recours à l'observation²⁶, on peut

²² S. ROSENBERG, "Types of discourses and the Democracy of deliberation", in: Rosenberg, S. (dir.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?* Londres, Palgrave MacMillan, 2008, pp. 130-158.

²³ T. MENDELBERG, C. KARPOWITZ, "How People Deliberate about Justice: Groups, Gender, and Decision Rules", in: S. Rosenberg (dir.), *Deliberation, Participation and Democracy*, op.cit., pp. 101-129.

²⁴Cf. M. NEBLO, K. ESTERLING, R. KENNEDY, D. LAZER, A. SOKHEY, "Who Wants to Deliberate –and Why?", *American Political Science Review*, 104, 2010, pp. 566-583.

²⁵ Cf. K. ESTERLING, M. NEBLO, D. LAZER, "Means, Motive, and Opportunity in Becoming Informed About Politics. A deliberative Field Experiment With Members of Congress and Their Constituents", *Public opinion quarterly*, 2011, p. 34.

²⁵Voir notamment: L. JACOBS, C.F. LOMAX, M. DELLI-CARPINI: *Talking together, Public deliberation and political participation in America*, Chicago, The University of Chicago Press, 2009, pp. 54-65.

²⁶Voir A. FUNG, E.O. WRIGHT (dir.), *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, 2003, pp. 25-37; A. FUNG, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton,

s'interroger sur le type de connaissances produite par une science délibérative devenue majoritairement expérimentale. Pourquoi s'obstiner à étudier des opinions hypothétiques plutôt que de s'intéresser aux pratiques effectives des acteurs dans le monde social ? Un élément de réponse généralement avancé est que la méthode expérimentale permet de contrôler, voire de neutraliser, l'influence du contexte sur les résultats. On voit ainsi que la source première des approches expérimentales est une forme de dualisme irréductible, considérant que les causes et les effets, le contexte et les variables peuvent être strictement séparés. A l'inverse, l'approche ethnographique repose sur une critique – issue notamment de la philosophie pragmatiste – du dualisme cartésien, pour considérer qu'individu et milieu se façonnent mutuellement dans l'interaction²⁷.

2. EFFETS CONTEXTUELS DE LA DÉLIBÉRATION

On l'aura compris, l'approche expérimentale de la délibération et de la participation présente à nos yeux de sérieux écueils. Tout d'abord, ces études sont en général conduites sur une population bien particulière, à savoir des étudiants de science politique, qui sont loin – cela va sans dire – d'être représentatifs de la population dans son ensemble, à qui les résultats sont pourtant généralisés. La justification méthodologique avancée dans ce cas, est que les méthodes expérimentales étudient les effets du traitement (*treatment effect*), deux ou trois groupes identiques toutes choses égales par ailleurs recevant l'un un traitement – s'adonnant par exemple à la délibération – l'autre non (servant alors de groupe de contrôle). Si la population étudiée n'est pas représentative en tant que telle, on peut contrôler l'effet propre du traitement sur le groupe testé. Soit, mais une telle réponse ne prend pas en compte la bonne volonté évidente dont font preuve les étudiants à se prêter à des jeux sociaux auprès de leurs professeurs. En un mot, elle ne prend pas en compte les effets du contexte expérimental sur le comportement des acteurs.

La limite méthodologique fondamentale de telles approches serait qu'elles soient incapables d'évaluer dans quelle mesure les comportements étudiés sont redevables du caractère artefactuel de la situation dans laquelle les acteurs sont placés. Comment imaginer que le comportement d'individus ou de groupes soit identique quand ceux-ci jouent un jeu sans conséquence pour leurs intérêts ou leur réputation et quand ils interagissent dans le monde

Princeton University Press, 2004, pp. 45-47; G. BAIOCCHI, *Militants and Citizens: the Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Princeton, Princeton University Press, 2005, pp. 45-62.

²⁷ Voir: C. S. PEIRCE, "Some consequences of Four Incapacities", in: C. HARTSHORNE, P. WEISS (dir.) *Collected Papers*, vol. 5, Cambridge, Harvard University Press, 1934, p. 78; H. JOAS, "Symbolic Interactionism", in: A. GIDDENS, J. TURNER (dir.), *Social Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, pp. 82-115.

social, fait de rapports de force et de passions, au sein duquel toute action présente à des conséquences futures ? La transférabilité des résultats du laboratoire au monde social apparaît donc sujette à caution.

Etonnamment, cette question n'est quasiment jamais soulevée par les adeptes des méthodes expérimentales. Si la question de la validité externe de leurs résultats – c'est-à-dire de leur généralisation en dehors du cadre de l'expérience en question – est posée, ils ne semblent s'y attaquer que par le petit bout de la lorgnette. Le cas de Jason Barabas, un de ceux qui ont le plus contribué au développement des méthodes expérimentales dans l'analyse des effets cognitifs de la délibération²⁸, qui fait preuve d'une certaine réflexivité²⁹, est intéressant de ce point de vue. Dans un des rares articles abordant cette question de front, la seule façon dont il envisage que la validité externe de ses résultats puisse être questionnée tient au fait que le traitement administré à certains groupes est particulièrement important ou atypique, au regard de ce qui se passe dans le monde réel.³⁰ Dans ce cas, la quantité et la lisibilité des informations fournies aux participants à l'expérience pourraient expliquer les effets cognitifs observés, qu'on ne retrouverait pas dans le monde réel, où les informations sont toujours transmises de façon plus brouillées ou complexes. Par conséquent, les expériences ne seraient pas réalistes, car trop propres.

Si cette approche mérite d'être louée, elle passe pourtant à côté de la question centrale concernant la validité externe des approches expérimentales : les individus se comportent-ils de la même façon dans le laboratoire et dans le monde social ? De façon intéressante, même en économie, où les méthodes expérimentales sont dominantes – discipline qui a contribué, par ses ambitions hégémoniques, à l'essor des approches expérimentales dans les autres sciences sociales, de concert avec la psychologie –, cette question n'est semble-t-il que rarement évoquée³¹. Ils offrent dans les deux cas des résultats encourageants – ce qu'on observe en laboratoire n'est pas entièrement discordant par rapport aux pratiques sociales effectives – mais extrêmement limités, les corrélations entre monde social et monde expérimental étant très faibles.

Ces résultats incitent donc à la plus grande prudence quant à l'interprétation des données issues d'études expérimentales. Il semble de ce point de vue que l'ethnographie – reposant sur

²⁸ J. BARABAS, "How Deliberation Affects Policy Opinions", *American Political Science Review* 98, 2004 pp. 687–701.

²⁹ Cf. P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique : Impartialité réflexivité, proximité*, Paris 2008, pp. 56-80.

³⁰ J. BARABAS, J. JERIT, "Are survey experiments externally valid?", *American Political Science Review*, 104(2), 2010, pp. 226-242.

³¹ S. LEVITT D. et J. A. LIST: "What Do Laboratory Experiments Measuring Social Preferences Reveal About the Real World?" *Journal of Economic Perspectives* 21, 2007, pp. 153–171; M. BENZ et S. MEIER, "Do People Behave in Experiments as in the Field? Evidence from Donations", *Experimental Economics* 11: 2008, pp. 268–281.

l'observation des pratiques permises par une présence longue sur le terrain et des entretiens récits de vie avec les acteurs – présente l'avantage d'étudier les phénomènes participatifs in situ, et ce faisant de prendre au sérieux le rôle du contexte dans la structuration des interactions et dans leurs conséquences éventuelles pour les acteurs. Si une telle affirmation peu paraître triviale au sein de l'espace académique francophone, les sciences sociales (sociologie et science politique notamment) y étant principalement qualitatives, et les approches expérimentales n'y ayant reçu à ce jour qu'un écho limité, il s'agit d'un enjeu fondamental dans l'espace des recherches sur la participation – très largement dominé par les universitaires anglo-saxons – au sein duquel le paradigme expérimental est en pleine expansion.

B. L'APPROCHE PROCESUELLE DES EFFETS DE LA PARTICIPATION SUR LES ACTEURS

Non seulement les approches dominantes visant à évaluer les effets de la participation sur les acteurs ont principalement recours à des méthodes expérimentales, mais elles sont également marquées par un prisme cognitiviste : les effets de la participation ne seraient que d'ordre informationnel, l'engagement participatif contribuant essentiellement à façonner les préférences des individus. Ceci tient notamment du lien qu'entretiennent les délibérativistes avec les spécialistes de la sophistication politique³².

1. LA PRISES EN COMPOTE DU POTENTIEL EDUCATIF DES INSTITUIONS

La compétence politique³³ pourrait être étudiée en dehors de toute pratique à travers les réponses offertes à des questionnaires individuels, voire lors d'expériences du budget participatif du Rufisque. La conceptualisation de la compétence politique qui a prédominé jusqu'à ce jour est très largement cognitive, centrée sur la connaissance du champ politique et la maîtrise des règles qui y prévalent. Elle est définie, de façon traditionnelle, comme « la capacité plus ou moins grande de reconnaître la question politique comme politique et de la traiter comme telle en y répondant politiquement, c'est-à-dire à partir de principes proprement

³² R. LUSKIN, "Explaining Political Sophistication", *Political Behavior*, 12 (4), 1990, pp. 331-361

³³ Le concept de « compétence politique » a longtemps été le grand oublié de la science politique. A tort. En effet, la notion de compétence politique a été redécouverte par la sociologie du travail en France, et aux Etats-Unis, elle a été « revisitée » par les écoles cognitives en psychologie sociale (théorie de schème, cognition sociale) afin de comprendre les rapports complexes que les citoyens ordinaires entretiennent avec le champ politique. Cf. A. JOIGNANT, "Pour une sociologie cognitive de la compétence politique", in : *Politix*. Vol 17, N°65. Premier trimestre 2004, pp. 149-173. Cet article aborde les avantages et les limites du concept de compétence politique, les usages et les investissements qu'il autorise en sociologie, en psychologie sociale et en science politique, mais aussi les controverses qu'il a récemment alimenté.

politiques (et non éthiques par exemple)³⁴». Dans l'univers anglo-saxon, on se réfère plus souvent au concept de sophistication politique, celle-ci étant essentiellement mesurée par la réponse des individus à des questions politiques dans le cadre de questionnaires.³⁵ Cette définition apparaît cependant minimaliste, réduisant le politique au seul champ politique et la compétence à la connaissance des règles du jeu et des acteurs au sein de ce champ. Être compétent politiquement revient alors essentiellement à posséder les connaissances nécessaires à l'expression d'un choix – et notamment d'un vote – éclairé. En centrant l'analyse de la compétence politique sur la seule maîtrise des règles du jeu politique, on court ainsi le risque du légitimisme³⁶. Si la faible connaissance du monde politique, la difficulté à situer des candidats ou des propositions sur l'axe droite-gauche l'instabilité et l'incohérence des préférences ont été très largement repérées, et constituent un acquis pour la discipline³⁷, réduire la compétence politique à ces variables représente indéniablement l'imposition symbolique d'un idéal de savoir-expert sur le politique propre aux acteurs dominants du champ politique, autorisés par là-même à définir qui peut ou non parler de façon compétente au sein du champ.

Trois séries de facteurs conduisent à remettre en cause ce paradigme cognitiviste, et à s'intéresser non seulement aux connaissances, mais également aux pratiques des acteurs³⁸. Tout d'abord, la compétence politique, dans le cadre du budget participatif du Rufisque, requiert bien plus que la maîtrise de certains savoirs propres au champ politique. La compétence des professionnels de la politique ne se résume pas à leur connaissance de l'histoire politique, de principes économiques rudimentaires, des règles du droit public, ni du positionnement des forces politiques. Elle est aussi, et peut-être surtout, le fruit d'une pédagogie clandestine³⁹, ou pour le moins implicite, permettant l'acquisition à la fois d'hexis corporelle et oratoire incarnées par certaines pratiques discursives – la rhétorique du tribun – que maîtrisent autant les professionnels de la politique que les militants et, à un degré moindre, tous ceux que l'on considère généralement être compétents politiquement. Si de tels savoir-faire sont en partie issus de la socialisation primaire, on ne comprendrait pas l'accent

³⁴ P. Bourdieu, *La distinction, critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979, p. 466.

³⁵ R. LUSKIN, "Explaining Political Sophistication", *Political Behavior*, 12(4), 1990, pp.331-361; BLONDIAUX L., "Mort et résurrection de l'électeur rationnel, Les métamorphoses d'une problématique incertaine", *Revue française de science politique*, 46(5), 1996, pp. 753-791.

³⁶ Cf. C. HAMIDI, "Éléments pour une approche interactionniste de la politisation : engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration". *Revue française de science politique*, 56(1), février 2006, pp.5-25.

³⁷ Cf. P. CONVERSE, "Attitudes and Non-attitudes: Continuation of a Dialogue", in : E.R. TUFTE (dir.), *The Quantitative Analysis of Social Problems*, Reading, Addison-Wesley, 1970, pp. 168-189; Voir aussi : D. GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, p.56.

³⁸ Il ne s'agit pas de rejeter la question de la cognition hors du champ de la compétence politique, mais plutôt de proposer une analyse des pratiques cognitives, davantage qu'une description des connaissances des acteurs.

³⁹ P. Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1977, p. 117.

mis à Sciences-po sur la pratique de l'exposé ou sur le rite du « grand oral » ou, dans les universités d'élite anglaises, la valorisation de l'adhésion à des *debating societies* permettant le perfectionnement de la pratique de la joute oratoire, si leur maîtrise ne passait pas également par une pratique répétée dans des instances de socialisation secondaire. En ce sens, l'étude de la compétence politique doit dépasser le seul stade cognitif pour se concentrer sur les pratiques des acteurs.

Ensuite, les travaux de John Zaller ont montré de façon magistrale l'importance que pouvait revêtir le contexte dans l'expression des opinions individuelles, réhabilitant ainsi le rôle des facteurs situationnels dans l'analyse de la compétence politique.⁴⁰ Si les individus sont parfois incapables de fournir autre chose que des opinions non-informées, incohérentes et *top of the head*, sur des sujets auxquels ils n'ont jamais véritablement réfléchi jusqu'alors, il suffit de les placer – ou de les observer – dans des circonstances favorables pour qu'ils formulent des raisonnements politiques relativement sophistiqués. Il semble que les focus groups constituent des arènes particulièrement propices au développement de discussions politiques parmi des individus parfois très peu compétents politiquement au sens traditionnel du terme.⁴¹ Alors que certains individus apparaissent incapables de parler politiquement en public, ils peuvent se permettre de formuler des raisonnements directement politiques dans des contextes plus intimes ou plus privés.⁴² L'incompétence politique des masses ne serait donc pas une donnée pérennisée : dans des contextes où la politique est moins formalisée, les individus les plus dépossédés sont capables d'émettre des jugements politiques. Si ceux-ci ne se réfèrent pas directement au champ politique, ils peuvent néanmoins produire des raisonnements sur ce qu'il faut faire, montant ainsi en généralité, ce qui peut être considéré comme une forme minimale de politisation.⁴³ De telles déductions en soulignant la plasticité de la compétence politique, incitent à centrer l'analyse sur les contextes d'interactions et les pratiques civiques des individus, plus que sur leurs réponses à des questionnaires ou leurs dispositions cognitives.

Enfin, s'il existe en effet un lien entre ce que pensent les acteurs et ce qu'ils disent et font, il n'est pas certain que la sociologie politique dispose d'outils pour accéder aux raisonnements

⁴⁰ Cf. J. ZALLER, *The Nature and Origins of Mass Opinions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 67

⁴¹ Cf. W. GAMSON, *Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 23; S. DUCHESNE, F. HAEGEL, "Avoiding or Accepting conflict in public talk", *British Journal of Political Science*, 37(1), 2007, pp. 1-22; S. DUCHESNE, F. HAEGEL, "La politisation des discussions", *Revue française de science politique*, 54 (6), décembre 2004, pp. 877-909.

⁴² Cf. N. ELIASOPH, *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in their Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 68.

⁴³ Cf. C. HAMIDI, "Éléments pour une approche interactionniste de la politisation : engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration". *Revue française de science politique*, 56(1), février 2006, p. 15.

internes des individus.⁴⁴ La volonté de rechercher les véritables opinions des acteurs a conduit un certain nombre de politistes à se tourner vers des méthodes expérimentales de psychologie sociale ou politique qui permettraient d'évacuer tout contexte.⁴⁵ De telles méthodes font peser de manière artificielle des contraintes expérimentales sur l'expression des opinions, comme si celles-ci pouvaient exister à l'état brut.⁴⁶ Derrière une opinion ou un motif, il ne peut y avoir qu'un autre motif dans une régression infinie vers une intériorité qui n'est pas accessible en dehors de la présentation qu'en fait l'acteur par l'expression de ses motifs.⁴⁷ Un entretien, un questionnaire, un vote ou une discussion dans le cadre d'un focus group ou d'une réunion publique, sont tous des modes d'expression de préférences politiques inscrites dans un certain contexte. Aucun matériau n'est plus pur qu'un autre, bien que certains apparaissent plus artificiels. La compétence politique dans le cas du budget participatif du Rufisque peut être perçue comme une disposition des acteurs. Or, comme le souligne Bernard Lahire: « Les dispositions ne sont jamais directement observées par le chercheur. Elles sont inobservables en tant que telles, mais sont supposés être au principe des pratiques observées »⁴⁸. Les dispositions sont donc nécessairement induites de l'observation des pratiques, de la description des situations dans lesquelles ces pratiques se sont déployées et la reconstruction de la trajectoire des acteurs. Dans la mesure où les sciences sociales ne peuvent parvenir qu'à une connaissance externe de la réalité, et que le rôle du contexte dans l'expression des opinions a été démontré⁴⁹, il semble plus judicieux d'un point de vue sociologique de se concentrer sur l'expression publique et les justifications des acteurs en situation que sur ce qu'ils pensent réellement. En outre, considérer les justifications publiques comme des prétextes ou des expressions d'hypocrisie⁵⁰ met de côté leur efficacité sociale dans le contexte donné.

Il semble à ce titre indispensable de passer de l'étude des effets de la participation sur la compétence civique d'une perspective internaliste centrée sur les dispositions cognitives des acteurs, à une approche non-mentaliste et praxéologique s'intéressant à l'entre-deux, c'est-à-

⁴⁴ P. HASSENTEUFEL, *Sociologie Politique : L'action publique*, Paris 2011, p. 34. Voir aussi Mayer N., *Sociologie des comportements politiques*, Paris 2011, pp. 46-48.

⁴⁵ Cf. C. SUNSTEIN, "The Law of Group Polarization", *The Journal of Political Philosophy*, 10 (2), 2003, pp. 62-65; J. KUKLINSKI (dir.): *Citizens and Politics: Perspectives from Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 96-103. Voir également : R.J. VALLERAND (dir.), *Les fondements de la Psychologie Sociale*, Montréal, 2006, pp. 76-87.

⁴⁶ C. DARGENT, *Sociologie des opinions*, Paris 2011, pp. 86.

⁴⁷ Sur cette question épistémologique importante voir : C.W. MILLS, "Situating Actions and Vocabularies of Motive", *American Sociological Review*, 5, 1940, pp. 96-108. Voir également D. TROM, "De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue française de science politique*, 49 (1), février 1999, pp. 31-50.

⁴⁸ B. LAHIRE, *L'homme pluriel*, Paris, Pluriel, 1995, p. 92.

⁴⁹ R. C. LUSKIN, J.S. FISHKIN, R. JOWELL, "Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain", *British Journal of Political Science*, 32, 2002, pp. 455-487.

⁵⁰ On pense notamment au concept de «force civilisatrice de l'hypocrisie» cher à Jon Elster. Cf. J. ELSTER : "Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes", *Revue française de science politique*, (44)2, 1994, pp. 187-257.

dire à ce qu'un citoyen doit faire pour apparaître compétent dans l'espace public. Adopter une perspective pragmatiste, c'est ainsi considérer que les individus disposent de savoirs et de savoir-faire – issus de leurs expériences antérieures – qu'ils peuvent activer en situation afin de répondre de façon compétente aux problèmes auxquels ils font face. La question qui se pose dès lors est celle de l'accès à la compétence civique, ou autrement dit, de l'acquisition du répertoire pratique dont dispose chaque individu.

2. LA PRISE EN COMPTE DE LA LANGUE

Une condition essentielle à la socialisation par la participation politique, est que celle-ci soit répétée dans le temps, l'intensité des interactions étant, comme nous le verrons, une condition de la bifurcation des trajectoires. Or, tous les citoyens ne participent pas avec le même degré d'intensité au BP rufisquois. Celui-ci est structuré par des cercles de la participation, qui reflètent la régularité de la participation et le degré d'intégration au sein de l'institution. Nous avons ainsi distingué trois cercles concentriques, formés par (1) les participants réguliers, (2) les participants intermittents, (3) les non-participants. 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. Il est en général composé de 10 à 15 membres volontaires, qui forment le premier cercle des participants. Il existait ainsi un groupe de bons citoyens dans chaque assemblée de quartier du BP de Rufisque – mais également dans les autres cas étudiés. Bien intégrés à l'institution, ils connaissent les règles du jeu, s'expriment régulièrement devant l'assemblée, si bien qu'ils ont une influence importante sur le comportement des autres et sur les décisions finales. Le second cercle est composé de participants intermittents, qui n'assistent qu'à quelques réunions par année. Enfin, le troisième cercle est composé de la population dans son ensemble et représente donc les 95% de la population qui ne participe jamais à un BP.

Afin d'être affectés par leur participation, les acteurs doivent intégrer le groupe de bons citoyens. Pour cela, ils doivent tout d'abord être présents, et au mieux réguliers, leur participation pouvant être vue comme une forme d'engagement et donc de soutien (minimal) au dispositif. Ils doivent également être en mesure de parler en public. Les dispositifs participatifs étudiés reposent en effet sur la délibération publique pour prendre leurs décisions. Si dans certains cas les discussions sont tranchées par un vote individuel plus ou moins secret, celui-ci a toujours été précédé par une discussion collective permettant de définir, préciser et évaluer les propositions et les arguments. Les participants doivent donc posséder ou acquérir

la confiance nécessaire à l'expression publique pour faire valoir leurs besoins ou leurs projets. Cette nécessité de l'expression publique constitue un premier filtre, comme l'indique la plus faible participation aux réunions de discussion – les groupes de travail – qu'aux réunions décisionnelles. Si, en 2012, 1365 personnes ont pris part au BP de Rufisque, seule une centaine a participé régulièrement aux réunions des groupes de travail. Si les mécanismes d'exit ne peuvent être réduits à la seule crainte de prendre la parole – des facteurs tels le temps requis pour une telle participation, l'intérêt perçu comme limité de réunions non-directement décisionnelles, la délégation implicite envers des délégués qui sans être des représentants sont précisément là pour assurer la construction des propositions, ne peuvent être écartés – celle-ci joue également un rôle et constitue un premier filtre.

Ensuite, au sein même des groupes de travail, tout le monde ne prend pas la parole. 21% des participants aux groupes de travail n'ont ainsi jamais pris la parole lors des réunions observées. Il faut souligner d'un côté que ce chiffre ne reflète pas les inégalités entre les interventions des participants – quelques acteurs prenant la parole plusieurs fois et de façon prolongée, d'autres n'intervenant que brièvement et une seule fois – et qu'il démontre, en creux, l'importance de l'agencement procédural⁵¹ sur l'accès à la parole publique. Les réunions des groupes de travail se traduisaient en effet, en règle générale, par la division en trois ou quatre petits groupes de discussion, chacun composé de 5 à 10 membres, ce qui a permis la prise de parole d'une majorité de participants, à la différence des autres cas étudiés où les groupes étaient plus larges (au moins vingt à trente personnes) et le taux de prise de parole plus faible (66% à Rufisque Est, 37% à Rufisque Ouest et 63% à Rufisque Nord). Ceux qui demeurent silencieux sont condamnés à rester aux marges de l'institution, participant de façon intermittente ils pourront glaner quelques informations, mais ne seront pas affectés significativement dans leurs pratiques civiques. On n'a pu ainsi jamais rencontrer de participants réguliers, véritablement intégrés au BP, ne prenant jamais la parole en assemblée publique.

Non seulement les participants doivent prendre la parole, mais ils doivent également s'exprimer convenablement, selon les formes requises. Une condition nécessaire à l'intégration au sein de l'institution est le respect des règles grammaticales définissant la

⁵¹ Sur la représentation de la connaissance procédurale, cf. R. J. STERNBERG, *Manuel de Psychologie cognitive : Du laboratoire à la vie quotidienne*, Bruxelles, 2007, pp. 295-310.

bonne façon de parler en public⁵². Les individus ne peuvent tout simplement pas dire tout et n'importe quoi en public, sinon ils sont lourdement sanctionnés symboliquement⁵³.

Les interventions trop modalisées, centrées sur les intérêts privés des locuteurs, sont sévèrement sanctionnées au sein des assemblées du BP, par l'attribution de réputation dépréciatives « égoïste » – et une forme d'exclusion symbolique. Cette question est d'autant plus complexe que, comme il a été dit, le BP permet une ouverture de l'action publique à des savoirs traditionnellement exclus, et notamment le savoir d'usage⁵⁴. Celui-ci étant nécessairement lié à une pratique individuelle, personnelle et relativement idiosyncratique, les locuteurs doivent le cadrer de telle façon qu'il soit compatible avec la grammaire de l'institution. Le savoir d'usage n'est ainsi jamais une fin en soi. Il doit ouvrir une discussion plus générale sur ce qu'il faut faire. Si les participants peuvent partir d'un témoignage personnel pour illustrer leurs doléances, ils doivent néanmoins opérer un travail de généralisation à partir de celui-ci. A l'image de la figure du bon électeur des manuels d'instruction civique, sensé prendre ses distances à l'égard de ses intérêts particuliers, mais aussi de ses pulsions et de ses émotions⁵⁵, pour être entendu dans une arène participative, il faut prendre le point de vue de la communauté, et viser plus ou moins directement l'intérêt général.

Mais, en rupture avec la morale civique républicaine⁵⁶, si l'orientation vers le bien commun est requise, ceci ne doit pas se traduire par l'expression de discours trop ouvertement politiques ou partisans, qui passent souvent pour de futilité ou de la politique politicienne, apparaissant à la fois inefficaces et inutiles pour mener à bien les projets du BP. Quand les participants se laissent emporter dans des discours généraux ou politiques, ils sont interrompus et rappelés à l'ordre. Les orateurs doivent donc à la fois promouvoir l'intérêt général, tout en l'inscrivant dans un projet concret qui n'apparaisse pas motivé par un intérêt privé. C'est en ce sens que les discussions au sein de ces institutions sont initialement peu

⁵² Le Wolof étant la langue plus usitée dans cette commune où le français demeure principalement la langue officielle, utilisée donc par l'administration publique.

⁵³ Cette idée est centrale dans toute la littérature sur la démocratie délibérative—d'inspiration kantienne – la force de la publicité étant attribuée aux présupposés du langage par Habermas, à la recherche stratégique de la conviction des indécis chez Elster, ou à la soumission à certaines normes sociales chez Fearon. Voir J. HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, t.1, Paris, Fayard, 1987, pp.24-52; J. ELSTER, "Argumenter et négocié", art.cit. J. FEARON, "Deliberation as Discussion", in : J. ELSTER (Ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p.33. Voir aussi : Y. PALAU (dir.), *Gouvernance et normativité : La gouvernance des sociétés contemporaines au regard des mutations de la normativité*, Les Presses de l'Université Laval, 2011, pp. 56-78.

⁵⁴ Cf. G. MASSARDIER, *Politiques et actions publiques*, Paris 2003, pp. 88-126.

⁵⁵ Y. DELOYE, *École et citoyenneté, L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy: controverses*, Paris, Presses de la FNSP, 1984, p. 63.

⁵⁶ Cf. J. HABERMAS "Débat : au-delà du libéralisme et du républicanisme", in : Raison Publique, Revue internationale de philosophie pratique appliquée, Numéro 1 : *Délibération et Gouvernance: l'illusion démocratique*, Paris, Octobre 2003, pp.38-57.

politiques, dans la mesure où les sujets évoqués doivent être d'abord abordés sous l'angle pratique – un problème se pose à des membres de la communauté – avant d'être généralisés, c'est à dire présentés comme traitables collectivement.

Ainsi, la première chose que les participants apprennent au sein du BP – et qui est une condition de leur intégration au sein de l'institution – est à parler selon les formes grammaticales requises. L'apprentissage de la grammaire de l'institution, par des mécanismes de sanction et de gratification, peut ainsi apparaître, à l'image du vote en son temps, comme un processus de domestication des citoyens, qui doivent se conformer aux bonnes façons d'agir dans l'espace public.

II LES ENJEUX DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

La représentation dans un contexte budgétaire participatif peut être considérée comme de processus d'apprentissage dans la conduite de politiques publiques, où il est avancé que ceux-ci prennent rarement la forme d'une succession ordonnée de paradigmes fermement dessinés. Le rôle d'idée est le plus souvent induit ; il crée un climat idéologique qui influe sur les critères de sélection des décideurs et permet de conférer un ordre et une légitimité à ce qui a le plus souvent commencé par une suite d'expérimentations partielles⁵⁷. Cette représentation comporte aussi des enjeux dans un contexte participationniste dont l'articulation s'opère sous une dimension institutionnelle d'une part (A) et sous une dimension discursive d'autre part (B).

A. LES ENJEUX INSTITUTIONNELS DE LA PARTICIPATION

L'analyse du cas du BP rufisquois montre que l'institutionnalisation des procédures de débat public a des effets ambivalents sur l'activité de contestation. Présenté comme public et pourtant borné par toute une série de facteurs à un nombre limité de participants, le débat peut donc paraître un instrument de légitimation du projet et de neutralisation de la contestation, ainsi détournée de modes d'action plus directs. Cependant les effets de l'institutionnalisation de la délibération sur l'activité de contestation sont beaucoup plus complexes et contrastés.

⁵⁷ Cf. B. JOBERT, "Représentation sociale, controverses et débat dans la conduite des politiques publiques", in : *Revue française de science politique*, 42^e année, n°2, 1992, pp. 219-234.

Même si les effets sur la décision des avis exprimés à l'occasion de ces débats restent problématiques, ils permettent de rendre certaines options alternatives visibles et plus crédibles.

1. LA PRISE EN COMPTE DE LA PROCEDURE DELIBERATIVE

Parlant la langue de l'institution, ces individus vont progressivement intégrer le « groupe de bons citoyens », et ainsi accéder à une participation régulière qui, la plupart du temps, les affectera significativement. Il faut souligner néanmoins qu'une majorité de participants ne passe jamais cette première étape.⁵⁸ Demeurant incompetents discursivement, ils sont condamnés à rester aux marges de l'institution, voire à en être simplement (auto)-exclus. Si ce processus d'apprentissage est intensif, il ne touche donc pas plus d'une centaine de personnes dans le cas rufisquois. Parmi la centaine de participants réguliers, seuls 21% ne sont pas des acteurs engagés initialement, et ce sont eux qui vont être le plus affectés par leur participation. On a pu ainsi repérer l'acquisition de différents types de connaissances, de savoirs et de savoir-faire, permis par la participation répétée à des instances de budget participatif.

Ce qu'on qualifie généralement de délibération, entendu comme un échange raisonné d'arguments visant à prendre une décision collective, peut être décomposé en une série de gestes et de pratiques, qui requièrent de chaque participant des compétences spécifiques: apprendre à écouter les autres, à les respecter en parlant à son tour, poliment et sans agressivité, à poser des questions de clarification, à faire des propositions concrètes et constructives. La pratique de la délibération, loin d'être spontanée, suppose donc à la fois une organisation procédurale et un apprentissage collectif.⁵⁹

C'est ainsi par tâtonnement, du fait des échecs rencontrés en situation (par rapport au caractère inefficace de la désorganisation discursive), grâce à l'influence éclairée des modérateurs qui ne cessèrent de souligner l'importance de procédures simples de gestion de la discussion, qu'un apprentissage collectif a pu s'opérer. L'apprentissage du rôle de (bon) citoyen passe ainsi en premier lieu par l'acquisition de manières de faire, relativement standardisées et conventionnelles, et ne peut se produire que dans l'interaction. La participation aux assemblées du BP permet ainsi aux individus d'apprendre à exprimer leurs opinions et à

⁵⁸ Pour davantage de matériaux empiriques illustrant l'apprentissage du rôle de « bon citoyen », voir J. TALPIN, "Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs", *Politix*, 19(75), 2006, pp. 11-31.

⁵⁹ Cf. B. PAGE, R. SHAPIRO, *The rational public : fifty years of trends in Americans policy references*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, p. 68;

parler en public, à gérer une réunion, à distribuer des tours de paroles et à faire intervenir les acteurs les moins compétents.

La participation au BP constitue pour les acteurs les moins politisés, une véritable formation à l'action collective⁶⁰, qui repose sur des savoir-faire pratiques et des compétences rarement explicités mais indispensables à l'engagement. Outre la maîtrise de la délibération, les participants les plus investis apprennent à organiser un agenda politique, à gérer différentes sensibilités, voire agencer une négociation entre différentes positions irréductibles. La participation au BP peut également se traduire par l'organisation d'actions collectives visant à mobiliser des cercles plus larges de la population locale. Les participants apprennent ainsi à organiser une manifestation, à mener une campagne de pétition ou à construire des événements visant à sensibiliser la population à une cause. Cet ensemble de savoir-faire, bien qu'extrêmement pratique, était souvent étranger à la plupart des participants initiaux.

La participation au BP permet aux acteurs d'acquérir un certain nombre de savoir-faire techniques, leur permettant de discuter sur un pied d'égalité avec les experts municipaux. Le BP a trait, la plupart du temps, à des questions urbanistiques (voirie, aménagement urbain, développement local, etc.) relatives aux compétences municipales. Les discussions au sein des assemblées sont par conséquent souvent techniques, requérant l'utilisation de plans, de schémas, de chiffres précis, afin de déterminer où et comment construire un terrain de jeux, des toilettes publiques, un centre de santé ou comment agrandir l'école du quartier ou gérer les ordures. Les réunions du BP mettent ainsi en présence des participants sans compétence technique particulière, d'autres qui, par leur activité professionnelle, posséderaient des connaissances importantes sur certaines questions précises, et des ingénieurs municipaux dont les rares interventions apparaissaient comme de véritables leçons d'urbanisme. L'apprentissage technique se fait donc principalement par les interactions discursives entre citoyens et experts dans le cadre du BP de Rufisque. Les participants ont ainsi pu acquérir une certaine compétence technique sur des questions urbanistiques ; ils savent désormais quelles sont les contraintes juridiques à la réalisation de tel ou tel type d'aménagement urbanistique, les coûts de certains projets, les avantages et inconvénients techniques de différents types de réalisations de voirie. De ce point de vue, la participation à des institutions de démocratie participative semble à même de réduire le fossé entre experts et profanes dans la construction des politiques publiques.

⁶⁰ R. HUDON, C. POIRIER, *La politique, jeux et enjeux : Action en société, action publique et pratique démocratiques*, Les Presses de l'Université Laval, 2011, pp. 75-82.

Les participants réguliers apprennent également à gérer un budget, avec ses entrées et ses sorties, la nécessité de l'équilibre, etc. Le BP permet ainsi d'accroître la transparence dans l'attribution des fonds publics, la complexité budgétaire n'étant plus un frein à la compréhension des choix politiques, cette pédagogie budgétaire étant également vue par les élus comme un moyen de faire comprendre aux citoyens les difficultés de leur tâche et faire taire les revendications.

2. LA PRISE EN COMPTE DU SAVOIR-FAIRE POLITIQUE

En dépit de l'exclusion des discussions proprement politiques de ces arènes participatives, celles-ci ne sont pas coupées du champ politique local, si bien que la participation est un moyen d'accroître les connaissances politiques du public et peut même constituer un espace de politisation individuelle. Si la mutualisation des connaissances politiques ne se passe pas directement dans les réunions publiques, les groupes de bons citoyens du BP apparaissent également comme des espaces de sociabilité qui jouent un rôle décisif dans la politisation des acteurs. C'est donc le plus souvent en coulisses, dans les discussions interpersonnelles après les réunions, dans la rue après les prières de vendredi, à la sortie des mosquées, dans les stades au cours des compétitions de lutte (communément appelée « *Lamb* » en Wolof), au bar ou dans la rue qu'un rapport au politique et une interprétation collective de l'expérience vécue en commun sont construites. On explique la position prise par tel acteur au cours de la réunion par son affiliation partisane, on commente les dernières décisions municipales, les avancées ou blocages de certains dossiers.

Les participants découvrent ainsi le champ politique local et les différentes organisations qui le composent. Leur engagement leur permet également de connaître parfois personnellement certains acteurs du champ politique, et au premier rang desquels les élus. Ils peuvent également identifier plus facilement leurs couleurs politiques, mettre des mots et des actions sur des orientations partisans. Ils apprennent à négocier avec les élus, à jouer des rivalités et des rapports de force entre partis pour tirer leur épingle du jeu. Les participants découvrent enfin le fonctionnement de la machine administrative, la répartition des compétences, les conflits d'institution. Lors des réunions publiques elles-mêmes, le discours tenu par certains activistes expérimentés peut parfois s'apparenter à de véritables cours sur les rapports de forces politiques locaux ou le fonctionnement institutionnel municipal, à condition de ne pas prendre un ton trop partisan. Les membres de partis politiques évoquent les dernières

décisions municipales, les militants pour les droits de l'homme abordent le problème d'insécurité dans l'arrondissement et les écologistes discutent des problèmes d'insalubrité publique et d'aménagement urbain. On voit aisément que si la mobilisation de l'ensemble de ces informations a une visée persuasive, elle constitue également un apport cognitif substantiel pour les acteurs. A cet égard, les instances de budget participatif peuvent représenter des espaces de politisation, à l'image d'une participante, déclarant en entretien y avoir « découvert une passion pour la politique ». Mais faudrait-il encore en avoir la compétence pour la faire.

En effet, le travail de mesure, aussi sophistiqué et précis soit-il, des savoirs censés être possédés par les individus fournit une représentation agrégée de la population étudiée, à partir de quoi sont établies des inférences situées sur un plan inévitablement très général. Or, c'est une toute autre chose que de s'intéresser aux emplois de ces savoirs. En ce sens, Turner ne se trompe guère lorsqu'il critique les modèles béhavioristes sous le chef d'appréhender la culture par exemple, comme un paquet de normes, de valeurs, de règles et de dispositifs d'encadrement conçu comme un tout et transmis à travers la socialisation comme un tout⁶¹ à condition d'ajouter que ce type d'appréhension relève moins d'erreur que des questions de recherche orientées à la construction d'indicateurs à partir de données agrégées. Mais la critique faite aux catégories et au langage scientifique utilisés par les approches béhavioristes se révèle pleinement valable à partir du moment où le chercheur qui s'intéresse à l'usage pratique de ces savoirs continue à employer ce lexique adapté à un niveau agrégé de recherche. On le sait, le passage de l'analyse menée sur des données agrégées à une approche qui s'intéresse aux savoirs pratiques sur la politique, exige souvent des concessions intellectuelles et des remises en cause conceptuelles.

La notion de compétence dans le monde du travail permet de penser, au moyen d'une analogie féconde, les rapports pratiques que les citoyens ordinaires établissent avec l'univers politique. Davantage que d'un rapport unique et singulier, il conviendrait de parler des rapports au politique, tant sont variés et hétérogènes les savoirs excipés et mobilisés par les individus. En ce sens, les sondages d'opinion atteignent seulement une partie des connaissances disponibles pour les sujets, à savoir des connaissances plus ou moins différenciées et concernées par le fonctionnement routinier du champ politique, de ses agents et ses enjeux. On a pu montrer que les savoirs que les individus mobilisent au moment de répondre aux questions politiques des sondages se trouvent très loin de coïncider avec les

⁶¹ S. TURNER, *The Social Theory of Practices, Tradition, Tacit Knowledge, and Presuppositions*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994, p. 79.

attentes des enquêteurs, et avec le présupposé qui les sous-tend, de compétence universelle à se prononcer sur ces enjeux et à opiner. Or, de même que dans les rapports au travail, les connaissances intériorisées préfigurent une compétence qui est censée être pertinente et efficace jusqu'au moment où les performances la démentent, la compétence politique est un stock de savoir virtuels, crédités d'emblée comme politiques aussi longtemps que ses actualisations pratiques se révèlent utiles et pertinentes aux yeux de l'agent pour conférer du sens au champ, à défaut de quoi il sera classé comme incompetent. A cet égard, la distinction entre compétences et performances qui est établie par les sociologues du travail et les spécialistes en gestion n'est pas tout à fait étrangère aux approches politologiques les plus ouvertes à d'autres disciplines scientifiques, plaidoyées par Markus et Kitayama en faveur d'une approche cognitive des rapports au politique qui consisterait à souligner « la différence entre compétence et performance, ou entre la présence d'habileté particulières d'inférence et d'application de ces habiletés dans un contexte pragmatique particulier »⁶².

B. LES ENJEUX DU DÉBAT PUBLIC

Il a fallu du temps pour que la participation politique locale évolue de son expérimentation à son institutionnalisation. Du fait d'une acculturation un peu lente, et parce que la décentralisation des compétences aux collectivités territoriales mettra quelques temps à produire les effets de la démocratisation pourtant affichés d'emblée. Ailleurs c'est une loi qui institutionnalise à l'échelle nationale la participation locale des habitants au Sénégal. L'obligation de créer des conseils de quartiers ne s'applique qu'aux grandes communes urbaines. Et une très large latitude est laissée aux élus locaux pour concevoir et exécuter le processus de BP. Les responsabilités sont définies par les maires selon les critères très généraux ; la convocation, l'ordre du jour et la présidence des débats appartiennent aux élus, les délibérations n'ont qu'une valeur de proposition soumises au Conseil municipal. En dépit de toutes les précautions introduites dans le projet budgétaire participatif, la loi a mis beaucoup de temps à être adopté : les réticences des élus locaux à voir se créer des espaces de débat permanent étaient rampantes mais bien réelles. Néanmoins, on pouvait espérer qu'avec ces conseils de quartiers qui sont les plus souvent impliqués dans le processus du BP, une place soit ainsi donnée aux associations ou à une certaine diversité de points de vue – c'est du moins ce qu'on a pu constater à Rufisque.

⁶² H.R. MARKUS, S. KITAYAMA, "Culture and Self. Implications for Cognition, Emotion and Motivation", *Psychological Review*, 98 (2), 1991, p.234.

1. LES ENJEUX DE L'USAGES DU DÉBAT PUBLIC

L'élargissement d'une démocratie de type communal à l'exemple du Rufisque n'est pas seul à alimenter les premières offres de participation. D'autres dynamiques sont déjà à l'œuvre. En particulier à l'occasion de grands travaux et d'aménagements ayant des effets importants sur les riverains et les usagers, où la procédure d'enquête publique issue du XIXe siècle apparait de plus en plus étreinte et formelle. L'expérience rufisquoise du BP et ses effets participent d'un imaginaire politique qu'on peut qualifier de localiste: le quartier, le voisinage, le cercle des usagers constituent des scènes de mobilisation et de négociation à la fois vigoureuses et ponctuelles, mais qui sont alors peu relayées par les partis de gouvernements et de syndicats, pour ainsi généraliser.

L'appel croissant à la participation et les expérimentations multiples de débats publics, à l'exemple du BP rufisquois, peuvent-elles constituer une concurrence pour la démocratie parlementaire et le principe représentatif, ou bien en sont-elles au contraire des compléments bien venus dans le monde contemporain, pour l'élargissement démocratique comme pour la bonne gouvernance ?

Il apparait clairement aujourd'hui que les problèmes de gouvernabilités s'appréhendent moins exclusivement en termes de surcharge administrative et gouvernementale. Les interrogations de ce type s'élargissent et portent, de manière moins technocratique, sur le désenchantement politique contemporain et provoqué, surtout par la corruption croissante et le déclin des grandes mobilisations collectives. Mais, plus au fond, ce déficit politique n'est-il pas entretenu par la faible relation entre le modèle classique de la représentation élue et les innovations participatives qui dessinent un nouveau régime de citoyenneté ?

Les observations en lien avec le BP rufisquois dont nous avons rendu compte ici, portant sur des commissions particulières du débat public et sur les dispositifs participatifs très territoriaux d'actions publiques, soulignent plutôt la fragmentation et le cloisonnement actuel des scènes de débats, ainsi que le manque de coordination entre ce régime de citoyenneté et les arènes représentatives classiques⁶³. Une montée en généralité est cependant très difficile à faire, y compris dans ces seuls domaines. Toutefois, sur un plan plus large, on sait que les rapports entre les deux régimes démocratiques sont encore insuffisamment pensés et organisés, et combien les méfiances réciproques et les concurrences prédominent.

⁶³ Cf. G. HERMET, A. KAZANGIGIL et J.-F. Prudhomme (2005), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris Karthala, 2005, p. 85.

Si demain les relations non concurrentielles s'avéraient finalement impossible à inventer faudrait-il chercher alors à organiser plutôt une transition d'un régime de démocratie à un autre ? Cela impliquerait que l'on soit capable de sortir des élections, et en particulier de traduire véritablement en pratique les principes philosophiques exigeants (prévalence de la raison argumentative, reconnaissance de l'autre dans l'échange politique et social) que Jürgen Habermas a mis en avant pour définir les règles de la légitimation propres à une démocratie délibérative.

Dans le processus du BP du Rufisque et par une sorte d'extension de sa légitimité, le projet élaboré par la coalition sort donc renforcé de l'épreuve de la discussion publique grâce à la construction d'un consensus élargi et la mise en scène du débat public lui-même. Le récit qui précède de ce débat est assez loin de l'idéal d'une délibération publique permettant l'échange raisonné d'arguments rationnels, dont l'objectif et le résultat seraient la découverte collective du meilleur projet⁶⁴. Le projet tel qu'il sort du débat est une version consolidée parce que marginalement amendée, du projet tel qu'il y est entré. Il faut ici comprendre que le caractère limité de la participation ne résulte pas d'une volonté machiavélique de la part des organisateurs du débat d'exclure le grand public. Si la participation se limite en pratique aux porte-parole traditionnels de la population, c'est sans doute parce que la cible visée par les metteurs en œuvre de la procédure n'est pas tant le citoyen que ceux qui auront à décider de l'avenir du projet et à arbitrer par rapport à d'autres projets concurrents. C'est dans cette perspective que les défenseurs du projet se servent du débat comme scène permettant de donner à voir le consensus des différents *stakeholder* (partenaires concernés). Le débat permet ainsi de mettre en scène un accord et un soutien de la part des principaux acteurs qui seront appelés à participer au financement du projet.

2. LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION A TRAVERS LE DEBAT PUBLIC

L'idée d'un droit à la participation fait l'objet d'appropriation multiple, à la fois des défenseurs du projet et par les opposants dans le cadre du BP rufisquois. Le débat au sein du BP est ainsi une ressource argumentative pour les défenseurs du projet (qui vont s'en servir pour stigmatiser les contestataires) comme pour les opposants (qui vont critiquer le débat au nom du débat et retourner à leur profit la thématique participative pour construire une identité collective positive. La capacité d'une mobilisation à obtenir des soutiens dépend en partie de son argumentation et de sa capacité à donner un sens aux événements et à l'action

⁶⁴ Cf. L. BLONDIAUX, "Représenter, délibérer ou gouverner les assises fragiles de la démocratie participative de quartier", *La Démocratie locale*, Amiens, CURAPP-PUF, 1999, p. 65.

d'entreprise. Elle est donc contrainte à mettre au point un discours, une interprétation du sens de l'action. L'identité collective occupe une place centrale dans la mesure où elle va ou non constituer une incitation à l'action collective. Mais le débat préalable fournit plus encore une arme discursive. Le fait qu'un débat public ait eu lieu sera ainsi constamment rappelé quand les opposants tentent d'aborder la question de l'opportunité du projet. Du coup, l'opposition au projet est plus difficile à justifier et à argumenter. En effet, en mettant en avant le fait qu'un débat a déjà eu lieu, au cours duquel les citoyens auraient pu exprimer leurs éventuelles objections, en soulignant leur entrée tardive dans le débat (dont on a vu qu'elle était le résultat de l'organisation concrète de la procédure), les défenseurs du projet font apparaître les opposants comme atteints du fameux syndrome NIMBY. La coalition de projet ne manquera pas de stigmatiser les opposants sous ce terme péjoratif, leur assignant ainsi une identité collective négative qui rend la mobilisation plus coûteuse. Le recours à la thématique participative est une ressource argumentative d'autant plus valorisée que l'on se trouve dans un contexte participationniste, que les opposants contribuent par ailleurs à construire⁶⁵.

On peut alors se poser la question de savoir si l'existence d'un droit à la participation à travers les procédures de débat public rend ce dernier type d'action illégitimes. Ici, on ne peut que souligner qu'elles donnent lieu à des luttes d'interprétation en termes de défense de la démocratie. Si le recours à des modes d'actions non conventionnels fait bien l'objet de lutte d'interprétation en termes de défense de la démocratie, rien ne permet donc de conclure à une délégitimation de ce type de pratiques, et encore moins de dire que cette délégitimation serait le résultat de l'existence de procédures de participation⁶⁶. Ce type d'action moins conventionnelles paraît en outre en affinité avec les attentes du champ journalistique et garantit dans une certaine mesure aux opposants une ouverture médiatique de leur mobilisation. Or, cette capacité des associations à être en phase avec ce type d'attente est peut-être l'un des résultats du débat.

Enfin, les procédures de débat public qui jalonnent le processus de décision sont limitées dans le temps et ne sauraient donc encadrer durablement les formes de l'action collective⁶⁷. Le débat public peut d'ailleurs être contesté par d'autres procédures et techniques de consultation du public dans le cadre du BP du Ruisseau. Le recours à des procédés de démocratie participative peut en effet servir à redoubler, voire à contester, les résultats d'une autre procédure de cette même démocratie participative.

⁶⁵ Cf. GAUDIN, J.-P., *La Démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007, pp. 45-47.

⁶⁶ Cf. C. SINTOMER, *Le Pouvoir au peuple*, Paris, La Découverte, 2007, pp. 57-63.

⁶⁷ Cf. J. FISHKIN, *Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 21-53.

Le débat gagne à être appréhendé comme un enchaînement de lieux et d'actions dont l'issue n'est jamais fixée une fois pour toutes. L'analyse du processus de décision dans sa globalité, au-delà d'une seule procédure, permet de relativiser l'importance de cette dernière et d'invalider certaines façons trop intellectuelles d'aborder le développement de procédure de délibération publique, qui peuvent contribuer à accréditer les discours tenus par les metteurs en œuvre de ces procédures. Surestimer l'importance du débat public peut ainsi conduire à surévaluer sa fonction intégrative et son impact sur les mobilisations et les formes qu'elles peuvent prendre. Or, on ne peut, à l'évidence, conclure à un impact unilatéralement contraignant de l'existence des procédures participatives qui ne parviennent pas à contenir ou à épuiser l'action collective, d'autant plus que l'activité de contestation ne se limite pas à la participation à ces procédures du seul fait de leur existences et de leur disponibilité.

Par ailleurs l'évolution de l'approche des politiques budgétaires participatives est celle des controverses qui ont progressivement déplacé les axes de recherche, les lignes de débat et les ressources d'inspiration scientifique. Pour comprendre cette évolution et mettre en perspective la question démocratique, on peut la présenter sous la forme d'une transformation de la dialectique dominante qui affecte dans les rapports entre centre et périphérie. En effet, si la question territoriale ne cesse jamais d'être simultanément centrale, elle a connue de profondes mutations dans la manière d'articuler les différents niveaux de perception et de spatialisation. Dans cette évolution des représentations, l'analyse des politiques publiques croise en permanence une interrogation sur le politique.

Les controverses scientifiques sur les relations entre territoire et politique ont d'abord été alimentées par une dialectique verticale. Les paradigmes en usage d'antan montrent que la critique scientifique était à la recherche de points d'équilibre ou de tension entre centre et périphérie. La régulation croisée aura été l'un des instruments, les plus heuristiques pour qualifier cette première période d'une critique de territorialité. Elle s'attaquait elle-même à la domination d'un discours normatif, souvent d'ordre juridique, qui produisait une fausse naturalité d'un territoire réduit à l'expression de la puissance publique d'Etat. Ce faisant, elle se déduisait de l'analyse des interactions concrètes entre mondes que le droit, lui, séparait pour mieux les aligner l'un sur l'autre. La dépendance idéologique et décisionnelle, dans laquelle se trouvaient les pouvoirs locaux, pouvait dès lors fonder un modèle hétéronome, tel le BP, par lequel ces derniers étaient conduits à appliquer, plus qu'à engendrer eux-mêmes, les normes pénétrant le territoire depuis le centre décisionnels de l'appareil de l'Etat. Les expérimentations du BP dans certaines grandes villes, où de projets pouvant conduire à des

liens inédits entre élus, experts et bureaucraties locales n'étaient que des exceptions à la règle d'un local sans idée. Cette vision d'un local sans idée est largement partagée.

Pour la science politique, la mise en évidence de la régulation croisée induisait l'existence d'une stabilisation des jeux à partir de la quelle pouvaient s'enclencher les petits et grands arrangements avec la règle. La négociation supposait un ordre central, dont la cohérence ressortait presque intacte, voir dotée d'un supplément d'efficacité. En terme de science politique, Mabileau résumait bien l'équation d'un « local qui ne se laissait regarder qu'en creux du national ». Une telle tendance était également démontrable dans d'autres sciences sociales, avec lesquelles la science politique n'engageait d'ailleurs que peu de dialogue véritable, sauf exception⁶⁸. Cette dialectique verticale induisait l'emploi du singulier pour chacun des termes : le politique, le territoire. Le premier était lui-même scindé en deux acceptations : le politique (au masculin) pour exprimer le sujet de la régulation, et la politique (« politicienne » et territoriale) pour désigner l'objet de cette régulation.

Cette tendance à la stabilisation des jeux autour de la notion de régulation allait connaître une remise en question graduelle par la mise au jour d'exception à la règle comme celle du pouvoir des grands élus urbains disposant de ressources politique trop importantes (et notamment par le cumul des mandats) pour être cantonné au monde de la « petite politique » périphérique, à l'exemple du BP rufisque au Sénégal. Cette exception en rejoignait d'autres, fondées par exemple sur des caractéristiques, comme culture politique propre à certaines espaces (la Casamance). L'analyse des configurations urbaines et de leurs modes de différenciation à l'intérieur des cadres nationaux ouvrait sur un autre débat entre hétérogénéité socio-économique et intégration politique⁶⁹. De telle différence horizontale montant en importance, ont complexifié la donne au point de rendre un peu artificiel le primat de la négociation verticale et publique. Les premiers mouvements de décentralisation, au début des années 1980, ont sonné le glas d'une telle dialectique verticale.

Cette nouvelle phase a été une science politique plus sensible au dialogue avec d'autres science sociale (géographie, économie, sociologie) qui ont pris au sérieux la territorialité des enjeux politiques et sociaux. Elle conduit à l'émergence d'une deuxième dialectique que l'on peut sommairement définir comme horizontale. Elle a contribué au développement de nouvelles notions comme celles de gouvernance locales, d'échange politique territorialisé, de

⁶⁸ Cf. A. MABILEAU, "De la monarchie municipale à la française", *Pouvoirs*, n°73 - *La démocratie municipale* - avril 1995, pp.7-17.

⁶⁹ Cf. P. CROZET et F. RANGEON, "Le public dans les contrats de ville : Habitants, citoyens ou client ?", *Politique et management public*, vol. 24, n°4, 2006, p. 70.

relations public-privé ou encore de subsidiarité⁷⁰. Elles ont, toutes, cherché à mettre en évidence l'influence de variable jusque-là restées dans l'ombre d'une appréhension verticale des jeux d'action publique et de jeux de pouvoir.

Pour la sociologie politique, on retrouve de telles perspectives au cœur du développement d'analyse localisée du politique. Ces analyses puisent leur racines dans les travaux plus anciens de type monographiques, qui s'intéressent à la construction locale du pouvoir. Ces analyses croisent les innovations liées à l'anthropologie politique, à la faveur du retour de l'ethnologie. La démarche n'est pas tant, dans la veine de « ventriloque de l'Etat », en s'intéressant aux facteurs locaux de la politique nationale. Elle n'est pas d'avantage, dans la perspective naissante d'une socio-histoire du politique et de l'administration, de montée en puissance, par-le-bas, d'un groupe social et de routines institutionnelles. L'idée commune à l'ensemble de ces courants est que le regard fondé depuis le centre (des organisations partisans, des bureaucraties et professions, des réglementations) était devenu largement insuffisant pour aborder un chantier de recherche sur des objets aussi centraux que l'espace, le pouvoir, la légitimité⁷¹.

Si la première dialectique tentait de compenser la force des relations verticales par une certaine horizontalité des pratiques (les relations préfets-maires, par exemple) la deuxième a tenté d'échapper au « localisme analytique » par d'autres dimensions verticales ou inter-locales. La compétition économique, le *benchmarking* territorial ou la représentation des intérêts privés sont des variables qui naissent à la fin des années 1990 pour problématiser la territorialisation et la faire échapper à une vision romantique de l'autonomie locale. Cette deuxième critique s'est largement appuyée sur le cadre de la globalisation et sur l'émergence de politique locale pour montrer tous les bénéfices, mais aussi toutes les limites de la territorialité des Etats en action.

Dans la construction de ces deux critiques successives, une différence fondamentale a trait aux travaux qui constituent l'environnement intellectuel de la pensée sur la territorialisation. La première s'appuie presque exclusivement sur une littérature critique et raisonne en contre-point de formalisation juridique également nationale. Si l'approche organisationnelle puisait naturellement ses racines dans des fondements anglo-saxons, elle restait fondamentalement française dans la structure de son débat conceptuel et empirique. La deuxième critique est par contre fortement informée des recherches internationales. Elle se réfère à un large spectre de travaux, du renouveau de l'analyse institutionnelle, aux réflexions naissantes en termes de

⁷⁰ Cf. M. BOURJOL, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975, p. 35-38

⁷¹ Cf. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p. 43-56

gouvernance ou de régime urbain. Les questions métropolitaines s'émancent d'une stricte vision nationale pour se situer le débat (*reform* versus *public choice*, par exemple) qui sont parfois fort ancien dans le monde anglo-saxon⁷². L'importation du modèle d'analyse ou de concept (*gouvernance, urban regimes ou new institutionnalisme*, par exemple) ne se fait pas sans débat au sein du champ scientifique francophone. La gouvernance locale en est l'un des plus clairs exemples. En outre d'autres emprunts, plus continentaux, font en même temps leur apparition en politique publique.

Cette importation a aussi permis de questionner l'hypothèse d'une spécificité radicale du cas de BP rufisquois et de l'intégrer de façon ordinaire dans la comparaison de certaines politiques territoriales. Dans cette perspective, la question territoriales aura cessé d'être celle de la pure mise en œuvre d'algorithmes centraux et antérieurement construit. Elle s'ouvre à des interrogations empiriques et théoriques, portant sur le sens de l'action publique, et donc sur l'idéologie des politiques de décentralisation.

Comment concilier l'horizontalité et la verticalité nécessaire des modes d'analyses, dans un contexte marqué par des transformations continues des politiques budgétaires participatives? La décentralisation des politiques publiques, de même que les changements d'échelle du gouvernement local sont les objectifs majeurs de cette intégration. Les déplacements de centre de gravité de l'action publique imposent une double réflexion. La première concerne l'hypothèse d'une fin de cycle de l'action publique territoriale et urbaine. La seconde a trait aux instruments d'analyse pour en rendre compte.

La notion de fin de cycle, souvent critiquée, doit être utilisé avec prudence pour qualifier des inversions de tendance dans plusieurs secteurs d'un même domaine, inversions qui participent, par hypothèse, d'un même mouvement de fond. En matière de BP, on peut s'appuyer sur plusieurs phénomènes simultanés, qui concernent les jeux d'échelle, la substance des relations entre acteurs et la nature des instruments propres à leur mise en œuvre.

Les changements d'échelle qui marquent la politique budgétaire participative d'aujourd'hui sont à la fois administratifs, politiques et spatiaux. La décentralisation a connu de nouvelles impulsions dans bien de pays en Afrique. Mais ce qui la caractérise est aussi la fin d'une croyance aux vertus intrinsèques de la proximité en termes de démocratisation, d'économie d'échelle, d'efficience. Les destinataires de nouvelles compétences n'ont pas été les derniers à incarner un scepticisme inédit, mal compensé par une contrepartie de type institutionnel sur l'économie des transferts de charge. La fin du mythe décentralisateur, qui coïncide avec la

⁷² Cf. R. DAHL, "De la démocratie délibérative", *Le Debat*, n°2, 2001, p. 2.

progression de la décentralisation, s'accompagne de changement dans les relations entre échelle.

Les relations entre échelles suggèrent également quelques transformations conséquentes. Quand est-il de la relation des villes à l'État dans un contexte de décentralisation ? Dans beaucoup de pays africains comme le révèle l'association des villes et communes d'Afrique pendant le sommet Africité 2012 à Dakar, la croyance résiduelle en l'État semble résister au transfert de ses propres attributions. La multiplication des baromètres d'opinion localisé confirme le fait que l'État continue de figurer comme porteur de politique qu'il n'a pourtant plus dans ses attributions.

Mais au-delà de cette croyance, ce rapport entre échelle s'est considérablement transformé aujourd'hui. Les collectivités territoriales sont désormais, en charge d'une proportion croissante de ce que l'on peut dénommer l'État-providence, et qui se réfère aujourd'hui aux politiques sociales, éducatives, de logement ou de la culture. Les processus antérieurs de décentralisation avaient coïncidé avec une intensification de la décentralisation des services de l'État, c'est-à-dire des ressources concrètes pour assurer une régulation politique de l'aménagement territorial.

CONCLUSION

La justification d'une analyse idéale du budget participatif est donc double. D'une part, elle traite d'un ensemble qui matériellement, a pris une importance croissante à la mesure des différentes formes de dévolution et de décentralisation. D'autre part, elle concerne la substance même des politiques publiques et notamment celles qui touchent aux enjeux concrets d'intégration. Du même coup, la nécessité du BP comme objet est de plus en plus évidente. Ce n'est pas par hasard si des notions telles que le référentiel, qui appartenaient au registre de politiques sectoriels, nationales, le plus souvent, sont aujourd'hui utilisés pour les objectifs d'études urbaines. Naturellement, cette acclimatisation suppose une certaine adaptation.

Par ailleurs l'approche processuelle de l'engagement politique a déjà reçu un large écho dans le champ de la sociologie des mouvements sociaux, à travers l'étude des carrières militantes ou des conséquences biographiques de l'activisme⁷³. Le concept de carrière a permis

⁷³Voir notamment: D. MCADAM, "The Biographical Consequences of Activism", *American Sociological Review*, 54, 1989, pp. 744-760.

notamment d'adopter une analyse dynamique des processus de construction identitaire⁷⁴. La mobilisation et l'acquisition de nouvelles compétences ne peuvent être comprises que lorsque celles-ci sont replacées dans la trajectoire plus globale des acteurs, en les comparant à leurs expériences passées, ce qui permet de comprendre comment celles-ci sont assimilées, rejetées ou incorporées⁷⁵. C'est du moins la logique poursuivie dans l'analyse du cas de budget participatif du Rufisque.

Une centaine de participants, à condition qu'ils aient été suffisamment investis dans le processus, sont devenus plus compétents suite à leur expérience de participation, acquérant des savoirs et savoir-faire techniques, politiques et pratiques qu'ils ne possédaient pas auparavant. Mais dans quelle mesure cette compétence civique nouvellement acquise s'est-elle traduite par une modification sensible des pratiques politiques des acteurs, jusqu'à constituer une bifurcation de trajectoire ? Il s'agit d'une projection dans le temps plus long des effets individuels et collectifs de la participation politique. Quatre types de trajectoires ont été repérés : le cynisme, l'engagement associatif, l'engagement politique, et l'engagement participatif. Seules les trois premières trajectoires ont été évoquées ici, la dernière, constituant un enracinement plus poussé des acteurs intégrés au sein des institutions participatives, et pour qui cet engagement est le seul.

Bref, la participation au BP peut tout d'abord se traduire par une forme de politisation négative, critique ou cynique. Plusieurs centaines de participants désertent les assemblées du BP. Pour la plupart, le BP n'offrirait qu'un pouvoir dérisoire aux citoyens, comme l'illustre la lenteur et parfois l'absence de réalisation des projets votés dans ces assemblées du BP, et il serait un moyen pour le pouvoir politique de manipuler les citoyens et d'étouffer la contestation. Bien que l'exit soit généralement silencieux, les acteurs préférant s'abstenir de voter. Il arrive que le cynisme et la déception s'expriment ouvertement en assemblée. Déçus par le dispositif, certains participants sont devenus plus cyniques après leur participation, tant envers la démocratie participative en particulier que la politique en général. Pour d'autres, cette expérience frustrante de participation s'est traduite par le passage d'un apolitisme à un antipolitisme. Si davantage d'acteurs en sortent déçus que satisfaits, on peut se demander si, au final, les expériences de démocratie participative, quand elles n'offrent pas un pouvoir suffisant aux citoyens ou quand la participation n'est pas assez organisée, n'ont pas un effet plus négatif que positif en terme de politisation. Loin de ré-enchanter la

⁷⁴ Sur la similarité et l'appartenance à un groupe, voir : Cf. S. FISKE, *Psychologie sociale*, Bruxelles, 2008, pp. 424-431.

⁷⁵ Sur l'usage du concept de « carrière » dans la sociologie des mouvements sociaux, voir : O. FILLIEULE, "Pour une analyse processuelle de l'engagement individuel", *Revue française de science politique*, 51(1-2), 2001, pp. 199-217.

démocratie, ces expériences, si elles ne sont pas suffisamment concluantes, risquent de renforcer la défiance ambiante à l'égard de la chose publique⁷⁶. S'il n'en va pas ainsi de toutes les expériences participatives, il convient néanmoins de souligner que pour avoir un impact civique significatif elles doivent être évaluées positivement par les citoyens, ce qui est rare en Afrique⁷⁷.

Si de nombreux citoyens ont été déçus par leur expérience participative, d'autres ont continué à participer en dépit des difficultés initiales, et ont parfois vu leur trajectoire civique radicalement transformée. On a ainsi régulièrement pu observer des leaders d'associations de quartier inviter – plus ou moins publiquement – des membres actifs du BP à les rejoindre. En ce sens, la démocratie participative peut apparaître comme un moyen de dynamiser la société civile locale, en produisant de nouveaux acteurs civiques venant grossir les rangs d'organisations existantes ou en favorisant la création de nouvelles associations.

On a également pu observer l'engagement croissant de certains acteurs auprès de professionnels de la politique. Des participants réguliers au BP, non encartés, ont ainsi été contactés et cooptés par les élus et les partis politiques, afin d'être intégrés aux listes municipales pour les prochaines élections. Les compétences nouvellement acquises ainsi que le réseau progressivement constitué deviennent autant de ressources que les partis politiques cherchent à capter dans leur quête de légitimité⁷⁸ et d'enracinement local⁷⁹. 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. On ne peut cependant attribuer ces bifurcations de trajectoires, et plus globalement ce processus de politisation⁸⁰, à la seule participation au sein du BP. La disponibilité biographique des acteurs, tout comme leurs dispositions politiques et culturelles jouent également un rôle décisif. Une condition essentielle à la politisation par la participation, est que l'engagement soit répété dans le temps de façon relativement intensive. L'intensité de l'engagement est elle-même tributaire de la disponibilité biographique des individus – les étudiants et les retraités, ainsi que les acteurs à la recherche de nouveaux engagements, étant particulièrement investis dans le BP de ce point de vue. Dans le cas du collectif « Y'en a marre », évoqué précédemment, la trajectoire de politisation ne peut-être comprise si elle n'est rattachée aux manifestations « foires aux problèmes » et *sit-ins* sur la place de

⁷⁶G. MARCUS, R. HANSON (dir.), *Reconsidering the Democratic Public*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1993, pp. 65-86

⁷⁷ A propos des expériences africaines de contemporaine en matière délibératif, voir : P. QUANTIN, "Démocratisation et Délibération", in : S. MAPPA, *Les impensés de la gouvernance : La société civile, réponse à la crise ?* pp. 101-128.

⁷⁸ H. HATZFELD, *La légitimité ordinaire : Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?* Paris 2011, pp. 201-236.

⁷⁹G. CHAMBAS, *Mobilisation de ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique Subsaharienne*, avril 2000.

⁸⁰ Cf. J. LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris 2003, pp. 359-372.

l'Obélisque à Dakar. L'engagement de ses membres lui a permis de convaincre les jeunes à s'inscrire sur les listes électorales, afin de participer aux élections présidentielles de 2012. La réitération de la participation ne dépend donc pas uniquement de la disponibilité biographique⁸¹, mais également des dispositions sociales et politiques des individus.⁸² Ce collectif a ainsi pu mobiliser dans l'espace public son stock préalable d'expériences lié aux activités professionnelles de ses membres: artistes-chanteurs et journalistes rattachés à la mobilisation de masse et qu'on pourrait désigner comme une contre-culture⁸³. En outre, afin de participer intensivement au BP il faut croire qu'un tel engagement peut valoir la peine, que celui-ci peut avoir un impact, et qu'il peut être souhaitable d'y consacrer du temps, autant de considérations qui peuvent être partagées par une vaste majorité de citoyens dans les démocraties à consolider⁸⁴. Ainsi, pour participer, qui plus est régulièrement, les acteurs doivent à la fois être politisés a minima – dans le sens où ils ne rejettent pas toute institution perçue comme politique – mais moins ils le sont initialement, plus ils seront marqués par leur participation. D'autant plus que la surreprésentation des individus les mieux dotés culturellement indique que les plus démunis ont le moins de chance d'être touchés. En dépit du poids évident des dispositions, il semble important d'insister ici sur le rôle du contexte d'interaction, capable de compenser en partie les ressources inégales dont disposent les individus initialement, et qui constitue ainsi un espace propice à la politisation individuelle. Bien que le poids des structures sociales et des mécanismes de relégation politique rendent de telles trajectoires improbables, leur simple existence indique que ce que le social fait, il peut le défaire, et que de ce point de vue, les conditions institutionnelles et procédurales d'interaction peuvent représenter des contrepoids significatifs à la force des mécanismes de reproduction.

La leçon que l'on peut tirer de ce constat ne doit pas être d'abandonner toute lecture idéale des politiques budgétaires participatives. Elle doit au contraire déplacer le niveau d'interrogation, à l'échelle où ces idées se construisent au concret, c'est-à-dire au niveau urbain et métropolitain lui-même. Loin de n'être que le lieu où les idées s'éprouvent, après avoir été conçues ailleurs, les configurations territoriales sont les lieux de leur fabrique. Celle-ci se nourrit certes de multiples sources parmi lesquelles les professionnels d'Etat demeurent

⁸¹ Sur le concept de « disponibilité biographique » voir: D. MCADAM, "Recruitment of High-Risk Activism: The Case of Freedom Summer", *American Journal of Sociology*, 92, 1986, pp. 64-90.

⁸² Cf. J. JASPERS, *Theart of moral protest: Culture, biography, and creativity in social movement*, Chicago, Chicago University Press, 1997, p. 23; J. GOODWIN, J. JASPERS, F. POLETTA (dir.), *Passionate politics: Emotions and social movements*, Chicago University Press, 2001, pp. 48-50.

⁸³ Cela traduit une hésitation du devenir, elle rend possible l'avènement d'une nouvelle vision du monde. Son éclectisme bigarré et parfois, son syncrétisme superficiel ne peuvent en occulter la radicalité. Cf. : C. NOUREILLER et O. PENOT-LACASSAGNE (dir), *Contre cultures!* Paris 2013, pp. 4-7.

⁸⁴ Sur ce point voir notamment : C. BRACONNIER et J.-Y. DORMAGEN, *La démocratie de l'abstention, aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, 2007, pp. 43-46.

en position d'influence, même s'ils sont divisés entre eux, en fonction notamment de leur propre perception de la question budgétaire. Dans un contexte de changement institutionnel, l'homogénéité de structure ne doit pas tromper sur la forte variation de substance qu'elle recouvre en concret. Cette variation touche à tous les aspects du budget participatif : mode de représentation des communes dans l'institution, transfert plus ou moins effectif de telle ou telle politique publique, modalité de redistribution des ressources fiscales, etc. Ce sont donc ces questions qui concernent les enjeux démocratique de représentation et d'égalité, de solidarité ou de sens des politiques publiques (culturelles, sociales, de logement, etc.) qui sont en jeu. Dans ces domaines, le BP a cessé d'être hétéronome pour être une sphère où se croisent les intérêts politiques, les logiques sectorielles, les professionnels de la connaissance et de l'expertise. Qui dit en effet que les préférences sont si malléables quand les intérêts des acteurs sont directement en jeu dans les discussions ? Ces études, il faut le reconnaître, ne proposent qu'une analyse à court terme (juste après ou quelques semaines après les expériences délibératives) de dispositifs eux-mêmes voués à une brève existence, si bien qu'on sait encore peu de choses sur les effets de l'engagement au sein de dispositifs participatifs à plus long terme. Enfin, ces travaux souffrent probablement d'un trop grand positivisme ou causalisme: tout se passe en effet comme si l'impact de la participation sur les acteurs était automatique, sans que ses conditions sociales et politiques de possibilité et de félicité ne soient proprement interrogées, si bien qu'il est souvent difficile de déterminer ce qui, dans l'expérience délibérative, est à l'origine des changements repérés. Il est donc nécessaire de trouver une méthode alternative qui consisterait à analyser les effets de la participation sur les individus reposant sur une recherche non-expérimentale, sur le temps long, et qui s'attache à comprendre ce qui se joue dans et à l'extérieur des dispositifs, pour comprendre ce que les institutions (et les interactions qui se déploient en leur sein) font aux acteurs.

Publié officiellement sur le site de la **Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique** (Afrilex) : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/>

Relayé par [Légibénin](#), site d'information juridique et de recherche juridique au Bénin