

LA DÉMOCRATIE PAR LE BAS

Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris

La question de la démocratisation des pratiques politiques au plan local fait régulièrement retour sur la scène publique. Après les efforts de renouvellement amorcés par les Groupes d'action municipale dans les soixante (Sellier, 1975), l'éphémère tentative de relance de la citoyenneté locale par plusieurs municipalités de gauche à la fin des années soixante-dix (Dion, 1986), les années quatre-vingt-dix ont vu se multiplier les signes d'un renouveau général de la consultation et de la participation à différentes échelles : référendums, enquêtes publiques, procédures de concertation en matière d'environnement, politique de la ville, recours croissant aux NTIC, instances participatives de quartier, conseils municipaux d'enfants, de sages ou d'étrangers... (Blondiaux, Marcou et Rangeon 1999).

Qu'il s'agisse d'introduire concrètement de la délibération dans l'élaboration des politiques publiques ou d'associer symboliquement les habitants à la politique municipale, ces procédures que tout sépare ont en commun d'être accompagnées d'un discours de justification qui valorise en elle-même la participation des citoyens à la décision publique. Mais toutes ne s'inscrivent pas au même titre dans un idéal de démocratie participative. Il est clair en particulier que l'implication croissante des citoyens ou des « ressortissants » dans la fabrication des politiques publiques répond à une exigence fonctionnelle plus qu'à impératif démocratique (Warin, 1999, Papadopoulos, 1999). Tout indique cependant qu'au travers de la négociation, de la consultation ou de dispositifs tels que les conférences de citoyens, se dessine « un mouvement général de transformation des modes de décision publique », Lascoumes, 1999, p. 7) qui privilégie la délibération sur d'autres modes de légitimation des décisions (cf. également Bachir, 1999 ou Gaudin, 1999).

Dans le cadre de la politique de la ville, la participation des habitants s'est imposée également comme une « obligation morale » avant de devenir une « contrainte juridique »

(Blanc, 1999) sans qu'il soit toujours facile de distinguer, derrière cet impératif, la visée gestionnaire de la volonté politique. C'est au nom de « la construction d'une cohésion sociale à l'échelle d'un territoire », d'une hypothétique reconstitution du « lien social » disparu, que cette association des habitants est recherchée de manière aujourd'hui presque incantatoire (Bacqué et Sintomer, 1999). Dans nul autre domaine le discours performatif sur la participation ne s'est imposé avec autant de systématisme, jusqu'à produire aujourd'hui de multiples effets en retour — de contrainte ou d'imitation — sur les politiques locales.

Les dispositifs de communication et de concertation mis en place au sein des municipalités, des plus innovants (villes numériques) aux plus classiques (conseils de quartier), font eux aussi l'objet d'un intense travail d'accompagnement symbolique. Aux côtés du mythe sans cesse réactivé de la démocratie locale de « proximité » (Lefebvre, 2000) ce sont les figures emblématiques de l'« agora » athénienne ou de « l'espace public » habermassien qui sont aujourd'hui les plus fréquemment mobilisées à l'appui de telles expériences. La même rhétorique, les mêmes images peuvent ainsi servir à fonder les initiatives les plus différentes : de la création d'un site municipal sur internet à l'instauration de réunions de quartier régulières en passant par la mise en place de médias de proximité. C'est au nom d'un hypothétique rapprochement du citoyen et du pouvoir que de telles initiatives sont toujours valorisées.

Tout aussi régulièrement, les travaux d'observation sur le local viennent refroidir les espoirs et démentir ces prétentions. Les conclusions à tirer des recherches les plus récentes menées en ce domaine convergent et ne font que confirmer les travaux plus anciens. Référendums confiés aux mains de maires tout-puissants (Paoletti, 1997), enquêtes publiques détournées de leur sens (Blatrix, 1999), conseils de quartiers désertés par les habitants (Neveu, 1999), communication municipale médiatisée sous couvert d'interactivité (Maigret et Monnoyer, 1998), gouvernement des villes par contrat mais sans véritable démocratie (Gaudin, 1999), recours aux NTIC débouchant sur un renforcement du maire (Pailliat, 1993) : au prétexte d'une « démocratie continue » (Rousseau, 1995) ces différentes initiatives ou technologies ne feraient que « continuer la représentation » et maintenir l'écart entre le citoyen ordinaire et les affaires publiques locales (Gaxie, 1999). Mieux encore, ces dispositifs pensés pour la participation déboucheraient presque toujours sur une consécration de la représentation. Entre des citoyens apathiques et des élus réticents à jouer le jeu de la transparence ou du partage, la démocratie locale resterait un concept sans objet.

Faut-il cependant, au motif fondé qu'aucun changement dans la distribution institutionnelle des pouvoirs n'est nul part observable, renoncer à étudier de telles expériences ? Il se pourrait qu'indépendamment de toute matérialisation immédiate d'une utopique démocratie participative se joue dans certains de ces micro-espaces politiques, ceux notamment où s'organise la rencontre plus ou moins formalisée d'acteurs aux profils différents (associations, politiques, techniciens, citoyens ordinaires...) quelque chose de moins insignifiant qu'il n'y paraît : l'expérimentation, encore tâtonnante, de nouvelles formes d'agir en commun ou de modalités particulières de prise de parole par les citoyens. C'est sans doute à condition de renoncer au

leurre d'une participation idéale que les sciences sociales pourront tirer profit de l'observation de ce type d'expérience. Nous voudrions ici, en nous fondant sur une recherche menée depuis quatre ans sur les conseils de quartier du XX^e arrondissement, partir de l'observation des modalités de la prise de parole par le public dans de telles instances avant d'esquisser une réflexion sur la signification politique de ce type d'expérience.

Le contexte d'une expérience : un dispositif de participation original et limité

Fin 1995, la nouvelle municipalité socialiste du XX^e arrondissement, crée sept conseils de quartiers. Leur vocation ? Devenir « un nouveau lieu de démocratie », un « espace de concertation et d'interpellation ». « Il s'agit, précise leur promoteur Michel Charzat de favoriser l'accès du citoyen de base à la délibération, de lui donner la possibilité de s'impliquer dans la vie locale et de prendre en compte sa parole authentique (...) rompre le dialogue codé entre les professionnels de la politique et les professionnels du mouvement associatif » (13 septembre 1995).

Pour y parvenir, les conseils de quartier se présentent à l'origine comme un dispositif à deux dimensions. Il s'agit d'abord d'instances de représentations formelles composée dans chacun des 7 quartiers de 39 membres répartis en trois collèges, le premier désigné par les partis politiques représentés au conseil d'arrondissement, le second composé de représentants associatifs, le troisième d'habitants tirés au sort sur les listes électorales. C'est là que réside d'emblée la principale originalité du dispositif. Dans cette procédure du tirage au sort se réinvente une figure démocratique abandonnée depuis Athènes et les cités italiennes de la Renaissance (Manin, 1995). Sous ce premier rapport les conseils de quartiers, réunis trois ou quatre fois par an et présidés par un élu municipal, ont la forme d'instances consultatives amenées à discuter les projets que la municipalité leur soumet et à émettre des vœux consultatifs.

Mais simultanément les séances publiques de ces conseils se présentent comme un lieu d'interpellation du pouvoir politique, où le public peut entrer dans une relation physique de face à face avec le pouvoir politique, représenté par le Maire ou par ses adjoints. Loin de se restreindre aux échanges entre conseillers nommés ou tirés au sort, les conseils de quartier vont laisser une part grandissante aux interventions du public. Les conseils constituent en ce sens un forum hybride où se tiennent ensemble élus, militants, représentants associatifs, techniciens et citoyens ordinaires, pour certains élus par le sort et pour d'autres présents dans le public. L'originalité de l'expérience tient précisément à cette rencontre et aux possibilités d'expression politique qu'elle laisse ouverte.

Elle possède par ailleurs une autre originalité, celle de s'inscrire dans un projet ambitieux et réflexif. La mairie du XX^e arrondissement s'est employée d'emblée à organiser la publicité de l'expérience, insistant en particulier sur le tirage au sort de citoyens ordinaires, avec un succès indéniable en particulier auprès des organes de presse qui rendent compte régulièrement et de manière positive de ce qui se joue dans ces conseils. Les sciences sociales ont été ainsi mises à contribution à travers la mise en place d'un Observatoire de la Démocratie Locale dont la

mission est précisément d'évaluer la portée et les limites démocratiques de l'action de la mairie du XX^e et qui compte en son sein dix parmi les sociologues et philosophes français les plus connus (Michel Crozier, Michel Wieviorka, Dominique Wolton, Jacques Bouveresse....). A travers deux ouvrages qui n'hésitent pas à citer des auteurs consacrés, Michel Charzat lui-même s'est employé à théoriser sa pratique (Charzat, 1997, Charzat, 1999). Les conseils de quartier s'inscrivent par ailleurs dans une stratégie plus vaste qui vise à multiplier localement les initiatives de type démocratique (droit de pétition, conseil municipal d'enfants, commissions extra-municipales...) et à associer l'image du maire à celle d'un élu particulièrement innovant en cette matière.

Ce caractère stratégique de l'expérience renvoie également à la position particulière des mairies d'arrondissement d'opposition face à l'Hôtel de ville de Paris, dans le cadre de la loi Paris-Lyon-Marseille de 1982 qui ne donne aux premières qu'un pouvoir consultatif. Dans cette configuration politique très étroite, les conseils de quartier ont été d'emblée conçus comme un moyen de peser face à la mairie centrale, mais aussi face à certaines associations spécialisés dans les questions d'urbanisme, à l'influence grandissante depuis le début des années quatre-vingt-dix dans l'arrondissement (comme *La Bellevilleuse*). En contrepartie, c'est une mairie sans véritable moyen d'agir sur le réel qui joue ici le jeu de la démocratie et de la transparence. Cette donnée juridique et politique constitue la principale limite de l'expérience.

Les modalités de la prise de parole dans les conseils de quartier¹

Comment donner sens à la parole multiforme, fragmentée et mouvante qui s'est exprimée au sein de ces conseils au cours de ces quatre années d'expérience ? Impossible de rendre compte en totalité des éclats, murmures, chahuts, témoignages de solidarité ou de colère qui ont jalonné près d'une centaine de réunions publiques à ce jour. Une parole politique tout à la fois individuelle et collective, en provenance des habitants, s'y est progressivement déployée, affirmée en marge et parfois en opposition au dispositif de représentation lui-même. Discontinue mais exigeante, portée par un public tantôt rétif tantôt docile, venu souvent en nombre dans les réunions des conseils (entre 50 et 100 personnes assistent en moyenne, en plus des conseillers aux séances publiques), elle s'est exprimée en contrepoint des délibérations des conseils de quartier jusqu'à envahir parfois la totalité de l'espace de discussion. C'est de cette parole anonyme qu'il sera question ici, de ses formes et de ses contenus, mais aussi de ce qu'elle dit et de ce qu'elle ne dit pas. Car si l'on peut attester de l'émergence ici, d'une parole démocratique, capable de dire et parfois de mal dire à l'instar de l'opinion publique du XVII^e siècle étudiée par Arlette Farge, cet espace public démocratique possède un envers, fait de tous ceux qui ne parlent pas et plein de tout ce qui ne peut pas s'y dire (Farge, 1992).

Une parole octroyée

Si elle inscrit dans un contexte local d'importantes mobilisations associatives préalables, l'expérience des conseils de quartier dans le XX^e arrondissement relève d'une intention politique, d'une impulsion venue d'en haut et non d'une pression portée d'en bas. Mais quelles que soient ses arrière-pensées — volonté de légitimation dans le cadre d'un rapport de force avec l'hôtel de ville de Paris, stratégie de distinction vis-à-vis des pairs et des médias mais aussi affirmation de convictions politiques fortes — l'autorité politique qui s'engage à jouer le jeu de la démocratie se condamne à en respecter les règles. Inviter les habitants à s'exprimer ouvertement expose au risque quotidien de l'interpellation, de l'incompréhension, du désordre. Dans le XX^e, ce risque a été très tôt assumé. Le dispositif a pour l'instant tenu.

Une parole conquise

Le dispositif a tenu mais il s'est modifié profondément en cours d'expérience. Prévu au départ pour n'être qu'un acteur secondaire de ce théâtre démocratique, laissant le premier rôle aux conseillers proprement dit, le public a peu à peu imposé sa voix dans les réunions publiques. Le débat s'est rapidement déplacé de la salle vers le parterre. De dispositifs de représentation d'un genre nouveau, les conseils de quartier se sont transformés en lieux d'interpellation de l'autorité politique. Au point que tenu à l'origine de prendre la parole en marge où à l'issue des délibérations, le public en vient aujourd'hui à intervenir sur un pied de quasi-égalité avec les conseillers (Blondiaux et Lévêque, 1999). Comme si, en démocratie, le peuple souverain ne pouvait qu'avoir, en apparence tout au moins, le premier et le dernier mot.

Une parole canalisée

Le travail des conseils s'est en partie reporté sur les coulisses, où différentes commissions thématiques ou ponctuelles préparent la discussion dans les assemblées publiques et traitent des dossiers dont celui-ci s'empare ou est saisi par l'autorité politique. En séance publique l'élu municipal qui préside les conseils (le délégué de quartier) reste maître du déroulement des événements, depuis l'enchaînement des points de l'ordre du jour — élaboré à l'occasion d'une réunion de bureau préalable — jusqu'à l'attribution de la parole aux différents intervenants. La mise en scène de la représentation, la scénographie de l'institution, son protocole, ses modalités de préséance, se sont peu à peu stabilisés. Loin des débordements et des quelques incidents de l'origine, les conseils de quartier offrent aujourd'hui le spectacle réglé d'un rite démocratique prévisible, souvent grave au point d'en devenir ennuyeux, mais d'où à tout moment peut jaillir l'étincelle : violence d'une prise à partie, détresse d'un témoignage, qualité d'un échange....

Une parole banalisée

Mieux encore que sur l'agora athénienne, le principe de *l'isegoria* — le droit pour chaque citoyen de pouvoir prendre la parole dans les assemblées politiques — est ici respecté (Hansen, 1993). A autoriser ces multiples prises de parole, les conseils de quartier se sont transformés en caisse de résonance des conflits, des peurs, des malheurs qui tissent la vie ordinaire de la cité. A la manière d'un panoptique la mairie d'arrondissement dispose avec eux d'une vision panoramique des acteurs et du quotidien des différents quartiers. Il n'est pas un problème de voirie, une incivilité ou une tension graves qui puisse désormais pouvoir échapper aux responsables politiques. Telle est l'ambivalence de l'institution : en servant de défouloir, elle se transforme aussi en lieu de savoir, et donc de pouvoir.

Une parole mobilisée

Force est de constater que l'activité des conseils amplifie plus qu'elle ne fait naître les processus de mobilisation collective à l'échelle du quartier. La plupart des prises de parole s'y inscrivent dans des mobilisations associatives préalables (luttés pour la maîtrise de l'urbanisme, la revalorisation d'un quartier, la défense des locataires d'un immeuble...). Loin d'être le lieu privilégié d'élaboration de ces luttes, le conseil ne fait que les prolonger par d'autres moyens, en autorisant en particulier la rencontre des acteurs qui les animent. Mais en permettant simultanément le témoignage de simples habitants sur leur cadre de vie, les conseils nous semblent participer d'un mouvement plus profond de réappropriation des quartiers par une partie au moins de leurs habitants. A travers une amorce de débat collectif sur les espaces urbains en déshérence, leurs usages présents et leur destination future, c'est à un véritable processus de réflexivité démocratique que les conseils de quartier pourraient donner le jour (Blondiaux, 1999).

Une parole politisée

Ces paroles touchent pleinement au politique, au sens où le définit par exemple Jacques Rancière, c'est-à-dire à la question de la justice et du partage (Rancière, 1995). Il faut s'aveugler sur leur véritable sens pour déplorer avec amertume, comme le font parfois certains sociologues débarqués des beaux quartiers, l'omniprésence des bords de trottoirs et des crottes de chiens. La plupart des débats qui se donnent à entendre dans les conseils s'organisent autour d'une seule et même question : celle du partage et de l'accès de tous à l'espace public, entendu ici au sens de l'espace physique de communication et de circulation potentiellement appropriable par une communauté de voisinage (Joseph, 1998). Tous ces débats apparemment insignifiants abordent le thème central de l'appropriation, légitime ou illégitime, de cet espace, qu'elle soit le fait de

groupes de jeunes qui occuperaient indûment halls et entrées de HLM ou de promoteurs immobiliers indélicats.

Terrains de sport sous utilisés ou mal affectés, stationnements d'automobiles non contrôlés, présence non désirée de prostituées cour de Vincennes, jardins publics fermés en pratique par les adolescents aux enfants les plus jeunes, locaux commerciaux non utilisés et susceptibles d'être prêtés à des associations de jeunes, trottoirs souillés :... il y a derrière la quasi-totalité de ces prises de position un souci de maintenir ouvert l'accès à ces espaces, de les rendre libres au regard et à la circulation. Mais il ne faut pas se leurrer : ces débats opposent aussi (selon un schéma décrit de manière très classique par la sociologie urbaine depuis l'École de Chicago), des groupes sociaux en compétition pour le contrôle physique d'un territoire, les conseils de quartier n'étant qu'un des lieux où cette concurrence est susceptible de s'exprimer.

Une parole inégale

La mise en place d'un accès ouvert à la parole n'efface pas comme par miracle les inégalités face à la participation politique. Les conseils de quartier mettent ainsi en concurrence différents types de parole politique, différents « registres d'engagement » (Cardon, Heurtin et Lemieux, 1995). Au discours d'expertise et de médiation des militants associatifs et des politiques, s'affronte le simple témoignage des habitants. Ni la connaissance technique des dossiers, ni la maîtrise rhétorique du discours, ni les liens de connivence ne se décrètent. Pour les citoyens ordinaires, placés en lisière du jeu politico-associatif local, les droits d'entrée dans l'espace public sont sans doute plus élevés qu'il n'y paraît.

Une parole absente

Ces barrières à l'entrée semblent en tous cas infranchissables pour deux des principaux groupes d'acteurs du quartier. Les étrangers (soit le cinquième de la population totale du XX^e arrondissement) y sont loin d'être représentés à cette hauteur, y compris dans le public, même si l'on note des différences significatives selon les quartiers. Présents parfois dans les rangs du public, ils se taisent le plus souvent. Mais le déséquilibre naît surtout de l'absence de ceux que l'on ne sait nommer autrement que sous l'euphémisme de « jeunes ». Omniprésents dans les débats, au centre des discussions les plus animées, présumés responsables d'une partie des malheurs du quartier, ils désertent physiquement ces assemblées. Ces dernières ne cessent en fait de buter sur les mêmes interrogations : comment les appréhender, comment les stabiliser, comment s'en protéger ? Faute de l'embryon d'un dispositif de représentation efficace, ils sont parlés plus qu'ils ne parlent.

Une parole euphémisée

Dans les conseils de quartier, la violence et le conflit ne sont pas la norme. Faute, le plus souvent, d'adversaires. Il est rare en effet que se manifestent en tant que tels dans les conseils ceux auxquels les discours les plus virulents s'adressent : les jeunes déjà cités mais aussi, pêle-mêle, les bailleurs sociaux, les automobilistes délinquants, les prostituées, les propriétaires de chiens voire même les représentants de l'Hôtel de ville de Paris... Mais il est frappant de constater que les discours les plus dénonciateurs, les plus violents, en particulier ceux que véhiculent l'extrême droite y font immédiatement l'objet de sanctions diffuses. Comme si un tel dispositif ne pouvait les tolérer. Comme si l'expression publique de la parole ne pouvait s'employer ici au rejet de l'autre.

Une parole discontinuée

Ce qui se joue dans les conseils de quartier du XX^e arrondissement relève-t-il d'un idéal de démocratie délibérative tel en particulier qu'a pu le concevoir une partie de la philosophie politique contemporaine ? Sommes nous en présence d'un espace d'intercommunication dans lequel des personnes privées feraient un usage public de leur raison dans la visée d'un bien commun ? Si certains aspects du fonctionnement des conseils relève d'un tel schéma, il manque au dispositif une pièce essentielle : les conseils de quartier ont en pratique renoncé à produire de la décision, voire de l'opinion commune. Alors que l'une de leurs principales attributions, à l'origine, était précisément d'élaborer des vœux — à l'instar du conseil d'arrondissement — destinés à être relayés par celui-ci auprès des autorités politiques centrales, la prise de position collective par la délibération et le vote s'est progressivement effacée devant la seule prise de parole. Ils se présentent aujourd'hui plus volontiers comme une « scène publique d'apparition » au sens de Louis Quéré (Quéré, 1992), sur laquelle auraient la possibilité d'intervenir et de se rencontrer à tour de rôle les principaux acteurs du quartier.

Une parole sans écho ?

Instance purement consultative, le conseil de quartier n'a pas vocation à lier le destin de ceux qui y participent. L'autorité politique que l'on y interpelle, la mairie d'arrondissement, ne possède aucun pouvoir de décision. Son unique magistère est celui de la parole. Elle ne peut guère que répercuter les opinions entendues en conseil de quartier auprès de responsables politiques d'une autre couleur que la sienne. Démocratie ou trompe-l'œil ? Même si les conseils de quartier constituent aujourd'hui le levier démocratique de multiples micro mobilisations, la parole est ici déconnectée de l'action. Tout au plus peut-elle peser sur elle. Le contexte local (l'absence de pouvoir en jeu) qui libère la prise de parole est aussi celui qui en limite la portée. Si l'intervention des conseils a contribué par le passé à infléchir certaines décisions, leur avenir

passer par la transformation d'un statut politico-juridique encore marginal, le renforcement des pouvoirs des mairies d'arrondissement ou la levée de l'ostracisme dont fait preuve à leur égard l'Hôtel de ville de Paris. Auquel cas l'apparition de nouveaux enjeux ne manquerait pas d'influer sur le fonctionnement, voire la nature du dispositif et de la prise de parole qui en résulte....

Vers la formation d'un espace public de délibération populaire ?

Une expérience telle que celle du XX^e arrondissement pose deux questions centrales pour la réflexion sur les pratiques démocratiques : que fait le peuple lorsqu'on lui donne la parole ? Peut-on envisager la généralisation à cette échelle de structures politiques élémentaires reposant sur la participation et l'intercommunication du plus grand nombre ? Ici, l'analyse sociologique a vocation à dialoguer avec certaines approches théoriques de la démocratie et en particulier celles qui, depuis quelques années, réfléchissent à la possibilité de son renouvellement au travers d'une intensification de la participation et d'une généralisation du modèle de la délibération (Barber, 1997 ; Habermas, 1997 ; Cohen, 1989 ; Manin, 1985). Ce courant de réflexion occupe aujourd'hui une place croissante dans la philosophie politique contemporaine (Elster, 1997 ; Bohman et Rehg, 1997 ; Benhabib, 1996), sans véritablement qu'un débat s'instaure avec la recherche en sciences sociales sur le fonctionnement des espaces publics réels.

Dans le sillage du travail pionnier d'une Jane Mansbridge, (Mansbridge, 1980), le propos ici n'est pas d'opposer rituellement la démarche sociologique à l'approche philosophique ou de confronter l'idéal au réel mais de contribuer à formuler, à partir d'une enquête de terrain, cinq questions susceptibles d'être retournées aux théoriciens de la démocratie délibérative et de la communication politique et d'ouvrir la réflexion sur les conditions qui pourrait rendre possible la matérialisation à l'échelon local d'espaces publics véritablement démocratiques.

La question de la mise en forme de la délibération

L'un des principes (ou postulats) les plus couramment mis en avant par les théoriciens de la démocratie délibérative est celui de la liberté de discussion. Pour Joshua Cohen, longuement cité par Habermas dans *Droit et Démocratie* : « *Les délibérations sont exemptes de contraintes externes. Les participants sont souverains, en ce sens qu'ils ne sont liés qu'aux conditions communicationnelles et aux règles procédurales de l'argumentation* (Cohen, 1989, p. 17 et s.).

Or la mise en place d'un organe à vocation délibérante suppose la définition préalable de règles du jeu, d'un protocole de discussion qui devrait, dans l'idéal, faire lui-même l'objet d'une discussion argumentée. Dans le cas des conseils de quartier du XX^e arrondissement — comme dans celui de la plupart des dispositifs de ce type, nés d'une volonté politique qu'elle soit municipale ou gouvernementale —, les formes de la discussion ont été pensées et imposées d'en

haut, définies de manière très précises et unilatéralement par l'autorité politique et ce même si ces procédures peuvent faire l'objet, comme nous l'avons vu, de détournement ou de renégociations pratiques.

Chacun de ces choix procéduraux a des incidences sur la nature de la discussion. La parole populaire change de sens selon les moments, les lieux ou les contextes où elle s'exprime. Il dépend également du dispositif que la parole d'autorité soit ou non protégée, mise en scène ou rehaussée². La réflexion sur l'encadrement institutionnel de la forme délibérative, y compris à ce niveau très modeste, me semble un enjeu théorique majeur, la plupart du temps négligé par ses prosélytes.

La question de l'accès à la délibération

Ici encore je citerai Joshua Cohen : « *Les délibérations sont inclusives et publiques. En principe, nul ne peut en être exclu ; toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances égales d'y accéder et d'y participer* ». Bernard Manin adopte un point de vue identique : dans le modèle de la délibération politique, « *la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous ; c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non la volonté déjà formée* » (Manin, 1985).

Dans la pratique, on se doute qu'il ne peut jamais en aller de même et que ce libre accès reste au mieux un idéal régulateur. Mais on peut se demander si au regard de cet idéal la démocratie délibérative fait véritablement mieux en pratique que la démocratie représentative. Que se passe-t-il ainsi lorsque des groupes entiers, à la manière des jeunes ou des étrangers comme dans le XX^e arrondissement, se tiennent systématiquement à l'écart du dispositif et qu'il n'y sont pas même représentés, comme ils pourraient l'être au travers de porte parole reconnus ou d'organisations collectives dans la logique représentative d'une assemblée parlementaire de type classique (Heurtin, 1999) ?

Dans cette hypothèse, le dispositif risque on le voit de renforcer les phénomènes d'exclusion, de marginaliser encore plus les groupes restés en lisière de ce nouvel espace public (et qui pourtant sont au centre de toutes les discussions). Ce risque est d'ores et déjà présent dans les conseils de quartier où les classes moyennes salariées et diplômées sont actuellement et de loin aujourd'hui les mieux représentées et où, comme le montre une enquête récente réalisée par questionnaire auprès des conseillers de quartier du XX^e arrondissement, la gauche, est fortement majoritaire au moins parmi ces derniers.

Ces observations aboutissent au constat suivant : il convient de demander si une forte homogénéité sociologique ou une étroite communauté de valeurs ne conditionnent pas en pratique une bonne délibération, ce que sous entend par exemple Jane Mansbridge dans l'un des ouvrages les plus intéressants jamais écrits sur la question de la démocratie participative (Mansbridge, 1980). Cette dernière souligne que la délibération ne peut véritablement fonction-

ner hors d'une telle communauté d'intérêts et note qu'il vaut mieux, faute d'un consensus préalable, recourir aux mécanismes de ce qu'elle appelle la « démocratie adversariale », laquelle se limite au simple comptage des voix, traduction claire d'un rapport de forces, en bref à la bonne vieille logistique du vote majoritaire.

Pour le dire autrement l'intersubjectivité dont il est tant question dans le modèle habermassien, à savoir cette capacité, qui serait propre à la sociabilité humaine, de se reconnaître comme personne et de s'obliger réciproquement sur la base de significations ou de normes partagées selon la définition qu'en donne Louis Quéré - peut-elle signifier autre chose en pratique qu'une étroite communauté de valeurs et d'intérêts (Quéré, 1992 ; Quéré, 1995) ? Comment, dans ce contexte, ne pas faire droit aux remarques acides d'Alain Badiou contre une certaine philosophie politique : « Avec la communicabilité, on suppose que la pluralité des opinions n'est pas si étendue qu'on ne puisse supposer entre elles de l'homogène. Mais chacun sait d'expérience que c'est inexact, qu'on ne discute pas avec une opinion réellement autre, qu'on peut tout au plus la combattre » (Badiou, 1999 cf. également Mouffe, 1999) ?

La question de l'égalité

Je commencerai ici par citer une nouvelle fois Joshua Cohen : « *Les délibérations sont exemptes de toutes les contraintes internes qui seraient susceptibles de porter atteinte aux changes égaux des participants de se faire entendre* » et d'intervenir en prenant la parole dans cet espace. Cette égalité dans la prise de parole constitue bien l'une des dimensions centrales de l'idéal de démocratie délibérative construit patiemment par ces auteurs.

Contre une telle idéalisation de la délibération politique, les remarques de Lynn Sanders me semblent mieux correspondre à l'observation du fonctionnement des conseils de quartier du XX^e arrondissement (Sanders, 1997). Celle-ci montre qu'égalité de participation à la délibération ne signifie nullement égalité d'influence. En partant de certains travaux sociologiques réalisés sur les jurys criminels aux États-Unis, instances de délibération par excellence, elle rappelle que dans ces jurys c'est le plus souvent la voix des représentants des groupes dominants de la société américaine qui s'avère prépondérante. Le président du jury désigné se trouve être le plus souvent un mâle blanc issu des classes moyennes, l'influence des magistrats professionnels (issus le plus souvent eux-mêmes des groupes dominants) y est prépondérante et a de fortes chances d'entraîner le groupe.

Elle en conclut que, pour être efficace, l'idéal délibératif « *requiert pour les participants non seulement une égalité de ressources et la garantie d'une opportunité égale dans l'articulation d'arguments persuasifs mais aussi une égalité d'autorité épistémologique* » ce qui n'est, dans la réalité, jamais le cas. L'avis de ceux qui apparaissent les moins aptes à prendre la parole dans les formes, a peu de chance d'être pris en compte dans ce type d'instance. La délibération encourage de surcroît les prises de position argumentées, rationnelles, informées qui relèveraient selon elle d'un idéal aristocratique et élitiste de la politique.

Le cas du XX^e arrondissement confirme en partie ces notations, on y vérifie dans les séances publiques qu'un égal accès à la parole publique ne garantit nullement un droit identique à l'écoute, encore moins une égalité d'influence, même si les formes de l'égalité y sont presque toujours respectées. Le cas est cependant différent de celui des jurys criminels ou d'autres types de forums délibératifs dans la mesure où il n'y a pas en l'occurrence de décision à prendre et où l'asymétrie des influences ne peut pas facilement s'y déceler.

La question du rapport des acteurs à la délibération

Aujourd'hui on peut parler, dans le XX^e arrondissement, d'un échec du dispositif représentatif et délibératif d'origine. Le dispositif de représentation s'est progressivement effacé derrière le dispositif d'interpellation (cf. supra). Si la discussion dans les conseils donne lieu quelquefois à certains échanges argumentés et rationnels qui ont pour finalité une hypothétique prise de position commune (comme dans le débat récent et récurrent autour des grilles d'immeubles), ces échanges — Cohen parle de « *l'échange réglé d'informations et de raisons entre des parties qui font des propositions et les soumettent à un examen critique* » — sont quantitativement peu nombreux et noyés par d'autres formes d'interventions, de prises de position stratégiques, de revendication de juridiction de la part des associatifs et des politiques, de témoignages ou d'interpellations de toute nature (Bacqué et Sintomer, 1999). L'évolution au cours des quatre premières années du dispositif a en fait largement conduit à restaurer un schéma politique classique qui voit l'autorité politique municipale — conçue comme dispensatrice de moyens d'agir sur la société locale — faire face à des individus ou à des groupes demandeurs de services et d'interventions.

L'évolution est à ce point spectaculaire qu'il est possible de se demander si elle n'a pas été en réalité encouragée et voulue à la fois par l'autorité politique municipale (laquelle reste attentive à ses minces prérogatives) et par les citoyens pris dans le dispositif (les conseillers en particulier se défaussant des pouvoirs tout aussi faibles qui sont les leurs). On aboutirait ainsi à ce paradoxe d'une démocratie délibérative qui ne serait désirée ni par le pouvoir politique (qui s'en réclame ici pourtant), ni par les citoyens (qui souhaiteraient au contraire que le pouvoir politique fasse son travail) et ne serait un enjeu que pour l'observateur qui en chercherait toujours vainement les traces dans le réel.

La question des effets de la délibération

A quoi sert-il de délibérer, qu'apporte le recours aux procédures délibératives que n'apporterait pas une prise de décision selon la logique traditionnelle de l'agrégation des volontés et du rapport de forces entre les groupes ? Sur ce point il me semble que l'on doit limiter à deux les types de résultats à attendre de l'adoption de procédures délibératives : soit elles ont un effet sur les participants à la discussion, soit elles ont un effet sur la décision elle-même.

Si elles doivent avoir un effet sur les participants eux-mêmes, en créant une dynamique citoyenne, en intégrant certaines populations mises à l'écart du politique, en favorisant l'intercompréhension, comme semblent l'admettre certains théoriciens de la démocratie délibérative ou locale à la suite d'un John Stuart Mill, il faut alors souligner un nouveau paradoxe : les résultats à attendre du dispositif correspondent aux phénomènes que le dispositif suppose à titre de conditions préalables. Peut-on à la fois postuler que le but de toute délibération est de favoriser l'intercompréhension et l'intersubjectivité et constater qu'il ne saurait y avoir de délibération sans intercompréhension sans intersubjectivité, sans acteurs préalablement éclairés ? Il me semble assez difficile de sortir de cette contradiction.

En quoi, seconde hypothèse, la délibération pourrait elle avoir un effet positif sur les politiques publiques ? Sur ce point je m'appuierai sur une remarque du politiste Gianfranco Majone, laquelle ne convainc qu'à moitié (Majone, 1994). Pour lui les cas de décision politique se résument à deux situations :

— soit l'on se trouve dans le cas d' « un jeu coopératif à somme positive, auquel les membres d'une communauté participent dans leur intérêt réciproque. Dans pareil contexte, dit-il, analyse et délibération influent sur la découverte des solutions avantageuses du point de vue collectif »,

— soit l'on se trouve dans un jeu à somme nulle, lorsque « les gains d'un groupe correspondent aux pertes d'un autre groupe, seuls comptent (alors) le pouvoir et les intérêts » et ici « les idées sont impuissantes ».

La difficulté est évidemment de reconnaître à l'avance les situations dans lesquelles l'on aurait affaire à un jeu à somme non nulle. Pour les théoriciens de la démocratie délibérative, le problème est facilement réglé : toutes les situations politiques entrent dans cette catégorie, puisque la délibération est toujours susceptible d'apporter une plus-value démocratique. Mais si l'on se place du point de vue des groupes, la perspective est toute autre. Si la délibération, et c'est sa raison d'être, doit déboucher sur une décision différente de celle qui résulterait simplement d'un rapport de forces, les groupes les moins armés pour ce type d'arène, ceux dont parle Lynn Sanders, ont toutes les raisons de fuir ce dispositif et de recourir plutôt à l'épreuve de force et au témoignage, dès le moment où les résultats de la délibération risquent de leur être systématiquement défavorables. Dans cette hypothèse, que l'on peut discuter, on aboutirait à ce dernier paradoxe : ce seraient les groupes (en bref les populations dominées ou les catégories populaires) qui, au regard de l'idéal délibératif, devraient avoir le plus à gagner à cette démocratisation des procédures qui, en réalité, auraient le plus à craindre cette nouvelle ruse de la raison politique...

NOTES

1. Les principaux éléments de cette première partie, rédigé avec la participation de Mélody HOUK, ont fait l'objet d'une première publication dans *Pétition*, n° 4, 1999, p. 134-138.
2. On peut songer ici, par analogie aux recherches portant sur la mise en scène télévisuelle de la participation du public dans les émissions de débat (LIVINGSTONE et LUNT, 1992 ; DARRAS, 1999).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BACHIR, M., « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action publique », in B. FRANÇOIS et E. NEVEU (sous la dir.), *Espaces publics Mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, 1999.

BACQUE, M. H., SINTOMER, Y., « L'espace public dans les quartiers d'habitat social », in C. NEVEU (sous la dir.), *Espace public et citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999.

BADIOU, A., *Abrégé de métapolitique*, Seuil, 1999.

BARBER, B., *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, 1997.

BENHABIB, S., « Towards a deliberative model of democratic legitimacy », in S. BENHABIB (sous la dir.), *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*, Princeton University Press, 1996.

BLANC, M., « Participation des habitants et politique de la ville », in L. BLONDIAUX, G. MARCOU et F. RANGEON (sous la dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, P.U.F., 1999.

BLATRIX, C., « Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique in L. BLONDIAUX, G. MARCOU et F. RANGEON (sous la dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, P.U.F., 1999.

BLONDIAUX, L., « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier » in L. BLONDIAUX, G. MARCOU et F. RANGEON (sous la dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, P.U.F., 1999.

BLONDIAUX, L., LEVEQUE, S., « La politique locale à l'épreuve de la démocratie » in C. NEVEU (sous la dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, 1999.

BLONDIAUX, L., MARCOU, G., RANGEON, F., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, P.U.F., 1999.

BOHMAN, J., REHG, W. (sous la dir.), *Deliberative democracy*, MIT Press, 1997.

CARDON, D., HEURTIN, J. P., LEMIEUX, C., « Parler en public », *Politix*, n° 31, 1995.

CHARZAT, M., *Le Paris citoyen. La révolution de la démocratie locale*, Stock, 1997.

- CHARZAT, M., *Politiquement incorrect*, La Découverte, 1999.
- COHEN, J., « Deliberation and democratic legitimacy », in A. HAMLIN et P. PETTIT (sous la dir.), *The Good Polity*, Basil Blackwell, 1989.
- DARRAS, E., « Télévision et démocratisation. La télévision forum en France et aux États-Unis », in B. FRANCOIS et E. NEVEU (sous la dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses universitaires de Rennes, 1999.
- DION, S., *La politisation des mairies*, Économica, 1986.
- ELSTER, J. (sous la dir.), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, 1999.
- FARGE, A., *Dire et mal dire. L'opinion publique au XVIII^e siècle*, Seuil, 1992.
- GAUDIN, J. P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Pô, 1999.
- GAXIE, D., « La prise de parole des citoyens dans un régime représentatif », *Pétition*, 4, 1999.
- HABERMAS, J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997.
- HANSEN, M., *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Les Belles Lettres, 1993.
- HEURTIN, J. P., *L'espace public parlementaire. Essais sur les raisons du législateur*, P.U.F., 1999.
- JOSEPH, I., *La ville sans qualités*, Éditions de l'aube, 1998.
- LASCOUMES, P., *L'obligation d'informer et la mise en public des données de l'action publique*, Communication au congrès de l'Association française de science politique, Rennes octobre 1999.
- LEFEBVRE, R., *Le fétichisme de la proximité. La politique locale à l'épreuve de la crise de la représentation*, multig. à paraître, 2000.
- LIVINGSTONE, S., LUNT, P. K., « Un public actif. Un téléspectateur critique », *Hermès*, 11-12, 1992.
- MAIGRET, E., MONNOYER, L., *Le conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux : une nouvelle forme de participation politique ?*, Communication à la journée d'études *Démocratie locale et nouvelles technologies de l'information*, Laboratoire communication et politique, CNRS, juin 1998.
- MAJONE, G., « Décisions publiques et délibération », *Revue française de science politique*, 44 (3), 1994.
- MANIN, B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985.
- MANIN, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, 1995.
- MANSBRIDGE, J., *Beyond adversary democracy*, Chicago University Press, 1980.
- MOUFFE, C., « Deliberative democracy or agonistic pluralism ? », *Social Research*, 66 (3), 1999.
- NEVEU, C., « Quel(s) espace(s) public(s) pour les habitants ? Réflexions autour de l'expérience de comités de quartier à Roubaix », in L. BLONDIAUX, G. MARCOU, F. RANGEON (sous la dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, P.U.F., 1999.

PAOLETTI, M., *La démocratie locale et le référendum*, L'harmattan, 1997.

PAPADOPOULOS, Y., *Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques*, Multig., 1999, à paraître.

PAILLIART, I., *Les territoires de la communication*, Presses universitaires de Grenoble, 1993.

QUERE, L., « L'espace public : de la théorie politique à la méta-théorie sociologique », *Quaderni*, 18, 1992.

QUERE, L., « L'espace public comme forme et comme événement », in I. JOSEPH (sous la dir.), *Espace public et culture dramatique*, Éditions recherches, Plan Urbain, 1995.

RANCIÈRE, J., *La mésentente*, Galilée, 1995.

ROUSSEAU, D. (sous la dir.), *La démocratie continue*, LGDJ-Bruylant, 1995.

SANDERS, L., « Against deliberation », *Political Theory*, 25, 1997.

SELLIER, M., *Les groupes d'action municipale*, thèse Paris 1, 1975.

WARIN, P., « Les « ressortissants » dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49 (1), 1999.