20. Y. Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.

21. M. Gret et Y. Sintomer, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.

22. I. Angus, « La démocratie décentrée : un modèle multiculturel et postcolonial de la critique », dans J. Duchastel (dir.), *op. cit.*, p. 169-184.

23. Le modèle de la démocratie délibérative s'est développé concurremment dans le courant postmoderne qui s'intéresse aux phénomènes de la conversation (I. Angus, art. cité) et dans la philosophie politique normative qui propose un modèle de communication fondé sur la rationalité des acteurs et des procédures (J. Habermas, *op. cit.* ; L. Blondiaux et Y. Sintomer, « Démocratie et délibération », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002).

♦ ♦ ♦

Les promesses ambiguës de la démocratie participative *par Laurence Bherer*

Dans ce texte, nous voudrions rompre avec une analyse excessivement alarmiste selon laquelle la démocratie représentative est en « crise ». Cette approche est réductrice car elle pêche par excès de singularité temporelle, faisant du temps présent un producteur invétéré de « phénomènes nouveaux ». En matière de démocratie, l'histoire nous apprend en effet que le désenchantement démocratique est non seulement une constante, mais également un élément moteur et consubstantiel de la démocratie. Depuis les débuts de la démocratie représentative à la fin du dix-huitième siècle, l'idéal démocratique est en crise car la tension entre le principe idéal et la mise en œuvre semble insatisfaisante. Si cette affirmation est banale, il semble nécessaire de la répéter périodiquement, à chaque fois que refait surface l'idée d'un malaise démocratique, afin de ne pas l'exagérer indûment. Toutefois, rappeler l'historicité des tensions démocratiques n'a pas pour objectif d'agir comme un éteignoir et de nier la pertinence du débat social présent. Au contraire, notre perspective cherche à inscrire les enjeux démocratiques actuels dans le cadre non pas d'une crise mais bien d'une transformation longue et continue de la démocratie. Les nouvelles formes de la démocratie sont en fait symptomatiques d'un changement du régime de légitimité politique, c'est-à-dire du processus par lequel une décision publique est reconnue comme juste et admissible par la

collectivité concernée. Selon cette approche, l'évolution de la démocratie se caractérise par des moments de rupture qui entraînent le passage d'un modèle dominant à un nouveau paradigme démocratique. Après la période initiale de mise en œuvre de la démocratie (dix-huitième et dix-neuvième siècles), l'adoption du suffrage universel (dont la date exacte varie d'un pays à l'autre) et de son corollaire, les partis politiques, constitue la première mutation fondamentale. Les partis politiques ont signifié la fin du modèle de l'élus notable, caractérisé par des liens directs entre le représentant et sa communauté d'appartenance. L'établissement du suffrage universel exigeait en effet la constitution de partis de masse capables d'agir comme intermédiaires entre les citoyens et l'État. C'est ce que Bernard Manin appelle le passage du *parlementarisme pur* à la *démocratie de partis*¹. Cette première transformation s'est également accompagnée d'une série de mesures cherchant à raffiner la procédure électorale, notamment à la suite de la pression des mouvements réformistes et populistes aux États-Unis et au Canada. La professionnalisation de la vie politique et l'importance des sondages amèneraient actuellement une troisième vague de changements démocratiques caractérisée par une forte personnalisation du lien entre représentants et représentés. La nature personnelle de la relation représentative s'exprime notamment à travers le

raffinement des techniques de communications promouvant les candidats et les actions des gouvernants. Au total, la *démocratie du public*, selon les termes de Manin, signifie le déclin des programmes politiques partisans au profit de la médiatisation des détenteurs du pouvoir et des leaders partisans.

L'approche de Manin s'intéresse avant tout à la transformation de la figure du représentant. Une autre conception du changement démocratique examine plutôt la multiplication des instances de démocratie participative, significatives de l'émergence d'une *démocratie de la justification*²: les gouvernements subiraient de fortes pressions pour rendre l'information accessible, pour augmenter la transparence de la gouverne et l'imputabilité des autorités, pavant la voie à « l'ère des bilans continus ». Le modèle démocratique ne reposerait plus exclusivement sur une représentation stricte mais sur un *mode mixte* de procédures démocratiques, alliant formellement représentation et participation³. La démocratie de justification ne toucherait pas les modalités électorales et le choix des représentants mais bien le processus décisionnel des gouvernements entre les élections. Ce modèle se caractériserait par une ouverture à une pluralité d'acteurs, qui interviennent dans les choix publics, d'une façon ou d'une autre, à un moment ou à un autre.

Or, avant de parler d'une troisième transformation de la démocratie, il est nécessaire de cerner plus précisément le changement social induit par le principal élément de la démocratie de justification : les instances de participation. Quels aspects du fonctionnement démocratique peuvent être révisés par l'intégration partielle de la démocratie participative à la démocratie représentative ? Où le potentiel de transformation se situe-t-il ? Les défenseurs d'une plus grande institutionnalisation de la participation prêtent plusieurs vertus à la démocratie participative : améliorer la connaissance des citoyens à propos des institutions politiques et des enjeux sociétaux, augmenter l'influence directe des citoyens, permettre l'émergence d'un dialogue public raisonné, relancer un débat sous un nouveau jour, etc. Or, selon nous, le principal apport, si changement il y a, réside dans le rapprochement entre les gouvernants et les citoyens, c'est-à-dire dans la possibilité de réduire l'écart ontologique entre les dirigeants, considérés comme des spécialistes de la chose publique, et les dirigés, représen-

tatifs du commun et de l'ordinaire associés à la quotidienneté. Ce souhait repose sur l'idée selon laquelle la légitimité politique des représentants tient à la capacité de ces derniers à « personnifier » le peuple. L'idéal de rapprochement est un souhait récurrent de l'histoire démocratique car si les citoyens désirent des dirigeants compétents, ils s'attendent également à ce que ceux-ci leur ressemblent ou du moins, ne tentent pas de se distinguer indûment⁴. La crainte d'une aristocratie démocratique demeure donc une donnée fondamentale de la réflexion démocratique.

L'idéal de rapprochement se déploie selon plusieurs formes dont la plus courante demeure la volonté que l'élu soit semblable au citoyen : l'assemblée législative doit être le reflet de la diversité de l'électorat en termes d'âge, d'origine, de statut socioéconomique, de sexe, etc. C'est ce que les spécialistes nomment la représentativité « miroir » ou descriptive⁵. Pour exprimer l'idéal de proximité, les représentants peuvent également recourir à des arguments populistes, démontrant leurs rapports privilégiés avec le « peuple » (en déniaient cette qualité à leurs adversaires). Cette manière est éminemment douteuse et ne peut constituer une solution réaliste pour concrétiser le rapprochement politique. Au total, si la capacité des assemblées législatives à incarner le peuple dans ses différences demeure toujours sujette à débat⁶ alors que le populisme constitue la pire des méthodes, l'idéal de rapprochement potentiellement contenu dans la démocratie participative se situe selon nous ailleurs.

L'intégration de la démocratie participative à la démocratie représentative s'inscrit en effet dans un projet de révision de la division du travail politique jusqu'ici pratiquée. Avec la possibilité pour les citoyens de participer à l'élaboration des décisions publiques, on reconnaît en quelque sorte la contribution du banal et de l'ordinaire à un univers dirigeant traditionnellement dominé par la spécialisation et l'expertise. En d'autres mots, la démocratie participative signifie le rapprochement entre le savoir profane et le savoir expert. Dans un tel contexte, les domaines de spécialisation s'élargissent (la quotidienneté est un savoir valable) et se repositionnent sur un axe horizontal et non strictement vertical (le savoir profane est un ensemble cognitif recevable comme les autres domaines de la connaissance). Si la pratique démontre que le

renversement des postures anciennes n'est pas aussi radical, il n'en demeure pas moins que la démocratie participative permet en principe la confrontation mais également le rapprochement de légitimités cognitives basées sur des formes d'accumulation des connaissances différentes. Le rapprochement de savoirs opposés a suscité plusieurs analyses, surtout dans le cadre d'études intéressées à la participation citoyenne aux débats scientifiques (organismes génétiquement modifiés, biotechnologie, etc.), processus désigné sous le nom de la démocratie technique⁷, mais il s'étend aussi selon nous non seulement aux experts scientifiques mais également aux élus qui, de par leurs tâches de plus en plus complexes, ne peuvent être vus simplement comme des citoyens ordinaires « éclairés ». Les discussions sur la professionnalisation de la vie politique et plus particulièrement des représentants le démontrent bien. C'est pourquoi la démocratie participative suppose une modification des frontières de l'expertise, représentée dans la sphère politique par les experts (fonctionnaires ou autres) et les élus, afin d'intégrer un troisième acteur, le citoyen (individuel ou collectif). Ainsi, le rapprochement suscité par la participation est avant tout une ouverture du champ de la politique experte à une posture politique profane.

C'est là que se situe une éventuelle transformation de la démocratie en une démocratie de la justification.

*Le rapprochement suscité
par la participation
est avant tout une ouverture
du champ
de la politique experte
à une posture politique profane.
C'est là que se situe
une éventuelle transformation
de la démocratie
en une démocratie
de la justification.*

Les nouvelles frontières de la démocratie participative

Il existe plusieurs formes concrètes de démocratie participative. Les années 1960 et 1970, tout comme la période actuelle, ont en effet été l'objet de plusieurs expérimentations, caractérisées par une grande diversité de fonctionnement mais aussi par un vœu commun de faire participer les citoyens aux décisions collectives au-delà des dispositifs électoraux traditionnels⁸. Si plusieurs de ces expériences représentent un intérêt certain et novateur comme le budget participatif de Porto Alegre, aucune ne se

démarque comme étant le dispositif capable à lui seul de résumer l'idéal de la démocratie participative⁹. Tout comme la démocratie représentative, la démocratie participative se conjugue sur plusieurs modes. Outre le budget participatif, on peut également énumérer les audiences publiques (comme le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, BAPE), les conférences de consensus, les jurys de citoyens, les conseils de quartier, les sondages délibératifs, les commissions consultatives permanentes ou ad hoc, etc. Au Canada, une des expériences les plus intéressantes réside dans les conseils de quartier de la ville de Québec. Demeurés relativement peu connus jusqu'ici, les conseils de quartier québécois reposent sur un projet de démocratisation du palier municipal. Pour discuter des possibilités de transformation démocratique de la démocratie participative, nous reprendrons l'exemple des conseils de quartier que nous avons particulièrement bien documenté¹⁰.

Comme la plupart des villes occidentales, Québec a été la scène de réaménagements urbains importants durant les années 1960 et 1970. Des quartiers complets sont détruits ou reconvertis pour permettre l'édification de grands immeubles, de systèmes autoroutiers, de centres commerciaux, etc. Des grands projets comme la construction de la colline parlementaire et de l'autoroute Dufferin-Montmorency entraînent le déplacement de milliers de personnes et la démolition de centaines de résidences. Pour éviter de nouvelles expériences si déstructurantes, des comités de citoyens sont formés dans les quartiers les plus touchés du centre-ville. Au tournant des années 1970, une équipe de chercheurs de l'université Laval produit une impressionnante étude sur les effets de la rénovation urbaine et la complaisance des élus municipaux à l'égard des promoteurs immobiliers et de leur gouvernement de tutelle.

L'expérience dramatique de reconversion urbaine et les fondements idéologiques fournis par l'étude *Une ville à vendre* constituent les deux

événements fondateurs d'une conscientisation politique qui aboutit en 1977 à la création d'un parti politique municipal résolument progressiste : le Rassemblement populaire de Québec (RPQ). Ce nouveau parti propose une démocratisation radicale des structures municipales, notamment grâce à l'instauration de conseils de quartier. La justification de ce projet repose sur une rupture importante par rapport au modèle traditionnel de l'intérêt général. Dans l'esprit des fondateurs, l'intérêt général réside non pas chez les élus mais bien dans les quartiers, auprès des citoyens qui expérimentent quotidiennement les enjeux de leur environnement. Cette croyance est particulièrement importante car elle dénote le souhait de réintégrer les citoyens dans le champ de l'expertise et d'opérer l'idéal de rapprochement. Selon le RPQ, le conseil de quartier protège l'intérêt général au sein des quartiers car il permet aux citoyens de se prémunir des décisions arbitraires des autorités municipales. Le conseil de quartier est ainsi perçu comme un « gardien », c'est-à-dire un instrument de contrôle de la planification urbaine. En d'autres mots, la proposition s'appuie sur l'idée selon laquelle le « bon sens citoyen » permet de prémunir les quartiers contre tout réaménagement abusif, décidé par des élus et des technocrates plus sensibles aux intérêts des promoteurs immobiliers qu'au vécu des citoyens.

Après douze ans de luttes, le RPQ gagne les élections municipales de 1989. Si la mise en œuvre de son programme électoral est plus modeste que les espoirs exprimés par les premiers militants, le projet des conseils de quartier est maintenu et même complété par d'autres dispositifs participatifs encadrés par une politique officielle de consultation publique (audiences publiques, commissions thématiques permanentes, groupe de travail, soirée annuelle de bilan pour les élus, etc.). Lors de son arrivée au pouvoir, le parti fait en effet l'expérience de l'opérationnalisation de son projet participatif élaboré à la fin des années 1970. Somme toute, les nouveaux dirigeants trouvent une formule répondant relativement bien aux exigences des fondateurs. Les instances participatives de Québec accordent une influence appréciable aux citoyens en raison, d'une part, de leur statut juridique et, d'autre part, de leur intégration au processus décisionnel de la ville. Tout d'abord, les conseils de quartier sont des organismes sans but lucratif, c'est-à-dire que ce sont des

corporations juridiques autonomes constituées par la ville de Québec pour mettre en œuvre sa politique de consultation publique. Cette caractéristique est plus que symbolique car elle permet aux citoyens d'entreprendre des actions et de dépasser la mission confiée par la ville. De plus, le statut associatif permet de légitimer la structure organisationnelle des conseils de quartier : à titre de membre d'office des conseils de quartier, la population est invitée lors d'une assemblée annuelle à élire les dirigeants de l'association, c'est-à-dire les neuf membres du conseil d'administration du conseil de quartier (quatre hommes, quatre femmes et un représentant du milieu des affaires). Élus pour deux ans, les membres ont pour mission d'administrer le conseil de quartier, de répondre aux avis de consultation demandés par la ville (selon les compétences prévues par le règlement de la ville, dont obligatoirement toute décision en matière d'urbanisme) et de lancer des actions profitables pour le quartier (fête de quartier, grande corvée, embellissement et réaménagement, etc.). Selon le règlement de la ville, toutes les décisions en matière d'urbanisme doivent transiter au préalable par les conseils de quartier. La pratique démontre que les autorités municipales consultent également dans d'autres domaines (environnement, circulation, habitation, etc.). La consultation, lancée par le comité exécutif, se fait en aval du processus décisionnel, c'est-à-dire au moment de la recherche de solution. C'est d'ailleurs pourquoi, pour les décisions majeures, une option A et une option B sont toujours présentées aux conseils de quartier. Les membres peuvent aussi choisir d'élaborer une option C. Une fois l'avis reçu, il est transmis au comité exécutif et, au moment de l'adoption de la réglementation, à l'ensemble des membres du conseil municipal qui peuvent accepter entièrement ou partiellement les avis, voire les rejeter. Le comité exécutif et le conseil municipal ont donc le dernier mot. Les conseils de quartier possèdent également un pouvoir d'influence appréciable lors de l'élaboration du document d'urbanisme intitulé « le plan directeur de quartier ». La conception de ce dernier s'appuie sur un processus de discussion et de réflexion mené avec les membres des conseils de quartier et la population pendant une période d'environ un an. Les citoyens sont amenés à évaluer plusieurs actions de proximité, dont des investissements d'immobilisation. L'influence des citoyens

est importante car la ville assure un budget de trois cent mille dollars renouvelable pendant trois ans.

Les recommandations des conseils de quartier demandées par les autorités municipales ont certes un poids exclusivement consultatif mais la capacité de mettre en marche des actions et l'engagement direct dans la réalisation des plans directeurs de quartier, auxquels sont attachés des budgets non négligeables, donnent aux membres des conseils de quartier une autonomie et un pouvoir d'action conséquents. Cela leur confère la maîtrise totale de leur agenda. En somme, les conseils de quartier ne sont pas dépendants de la volonté des autorités municipales de les consulter ou non. Ils peuvent agir et interpellier les élus et les services de l'hôtel de ville. En ce sens, ce sont des espaces potentiels d'appropriation citoyenne, sans être pour autant des lieux de contestation durable.

Bien que les conseils de quartier ne soient pas à l'abri de la critique (notamment à l'égard de la participation populaire mitigée, de l'excès de consultation publique qui réduit la capacité d'initiative des conseils de quartier, d'un processus consultatif perfectible, de la méfiance de certains élus de l'opposition, etc.), il s'agit d'une expérience de participation significative. Les citoyens engagés ont en effet la possibilité d'influer réellement sur les autorités municipales, de promouvoir ou de bloquer des projets urbains et de mettre sur pied des micro-projets à l'échelle des quartiers. Depuis la fusion des treize municipalités de l'ancienne communauté urbaine de Québec, la survie des conseils de quartier dépend de l'harmonisation des différentes cultures démocratiques des anciennes municipalités. Si les conseils de quartier font maintenant partie de la loi régissant la ville de Québec, ce qui ajoute des garanties législatives appréciables, leur efficacité démocratique demeure suspendue à la possibilité de passer de onze à trente-sept conseils de quartier, avec une qualité de fonctionnement semblable à ce qui existait auparavant. L'intérêt des citoyens ne semble toutefois pas s'essouffler car plus de huit conseils de quartier sont en train de naître actuellement.

La critique des conseils de quartier demeurerait banale si, une fois de plus, nous arrivions à la conclusion qu'une expérience de démocratie participative demeure en deçà de ses objectifs de transfert de pouvoirs décisionnels aux citoyens. Cette critique

a été maintes fois faite et nous semble simplement démontrer que la démocratie participative se greffe difficilement à la démocratie représentative car l'influence directe citoyenne demeure contraire aux principes qui régissent la démocratie représentative et la fonction d'élu. Cela n'invalide ni le projet fondateur de la démocratie participative, ni les velléités hégémoniques de la démocratie représentative pour la simple et bonne raison que cette critique repose sur deux prémisses fausses. Premièrement, tout comme la démocratie représentative n'est pas complètement disqualifiée parce qu'elle est sévèrement critiquée pour certains aspects de son fonctionnement, l'idée de la démocratie participative ne peut disparaître parce que les expérimentations actuelles sont incomplètes. L'objectif de participation, qui s'appuie sur un plus grand pouvoir des citoyens à travers un engagement plus intensif dans la vie politique, demeure un vœu implicite et inassouvi du projet démocratique et réapparaît régulièrement sous une forme ou une autre. Deuxièmement, le paradigme de l'influence citoyenne directe vient fausser le débat et condamne d'avance tout projet participatif qui s'inscrit dans la démocratie représentative. Il semble en effet peu étonnant que le pouvoir des citoyens ne soit pas aussi décisionnel que souhaité alors que le fonctionnement de la démocratie représentative repose sur une prise de décision complexe, marquée par un pluralisme des acteurs et une pluralité d'étapes avant d'en arriver à un compromis final, avec comme dernier jalon le pouvoir légitime des élus de décider. Ainsi, si l'idéal de l'influence citoyenne directe doit demeurer pour évaluer en partie une expérimentation participative, il ne peut à lui seul résumer la portée démocratique de tels dispositifs. De notre point de vue, l'idéal de rapprochement semble une façon renouvelée de mesurer le potentiel de transformation démocratique.

Le principe de distinction

Mesurer le potentiel de transformation démocratique des conseils de quartier à l'aune de l'idéal de rapprochement suppose inévitablement de discuter de son corollaire : le principe de distinction. La distinction au sens bourdieusien du terme signifie l'opération par laquelle une dissemblance s'établit entre des catégories sociales (sur le plan du rapport à l'esthétisme par exemple), ces différences agissant

en fait comme des marqueurs privilégiés de la classe sociale d'appartenance¹¹. Dans le domaine de la représentation politique, le principe de distinction désigne une certaine supériorité des élus sur leurs citoyens. Cette supériorité demeure floue car elle peut s'exprimer selon plusieurs modalités. D'après Bernard Manin, le principe de distinction est au cœur de la démocratie représentative car les fondateurs des gouvernements représentatifs « s'efforcèrent aussi, de façon plus consciente et délibérée, de faire en sorte que les élus soient d'un rang social plus élevé que leurs électeurs, qu'ils se situent plus haut que ceux dont ils tenaient leur pouvoir dans l'échelle de la fortune et celle, plus difficilement saisissable, du talent et de la vertu¹² ». Ce souhait de distinction sociale s'est concrétisé au départ par le truchement de condition légale d'éligibilité ou plus récemment par un ensemble de contraintes sociales qui restreignent l'accès de tous au champ de la représentation politique. Manin ajoute également que la procédure électorale est en soi profondément aristocratique (l'aristocratie démocratique désigne les personnes « qui jouissent d'un statut supérieur dans la société, en quelques termes que soit définie cette supériorité¹³ ») car l'élection comporte un ensemble de facteurs de sélection, dont notamment celui qui amène l'électeur à préférer un candidat en fonction de critères de supériorité qu'il juge pertinents pour choisir un dirigeant. *L'acte de voter implique donc un geste de distinction*. En ce sens, on comprend pourquoi le principe d'identification est lié au principe de distinction : l'analyse de la démocratie consiste en une discussion perpétuelle sur le degré de domination et de légitimité des deux principes. La compétence s'oppose ici au rapprochement. Cet écart entre simples citoyens et élus qui s'illustre par une recherche de supériorité sociale ou, plus simplement, par la procédure électorale de sélection, est l'expression même de la division du travail politique. Le « monopole » du champ politique par des spécialistes de la politique (les élus et leurs collaborateurs) est symptomatique de cette division et semble par ailleurs toujours suspect car même si les représentants doivent être compétents, le principe d'égalité exige également que la différenciation ne soit pas trop grande entre dirigeants et dirigés afin de donner l'apparence que la politique demeure de l'ordre de l'accessible. Or, si cet écart naturel entre

représentants et représentés semble consubstantiel de la démocratie représentative, on peut se demander si la démocratie participative n'a pas la capacité d'affirmer avec moins d'ambiguïté les promesses de l'idéal de rapprochement, entendu comme l'ouverture du champ de la politique experte à une politique citoyenne, par essence profane. La réponse est plus complexe qu'il n'y paraît. L'exemple des conseils de quartier est à cet égard patent.

Une élite citoyenne

Comme nous le notions plus haut, les conseils de quartier constituent une expérience de participation pertinente car elle permet de refonder en partie la pratique de la politique municipale. Les promoteurs immobiliers demeurent toujours des acteurs dominants, tout comme les élus conservent le dernier mot, mais la reconnaissance des conseils de quartier fait en sorte que la scène politique municipale compte maintenant un acteur de plus, qui a la particularité de donner une interprétation différente des enjeux urbains. Cela tient en grande partie à l'architecture institutionnelle sophistiquée des conseils de quartier, qui leur donne des garanties réglementaires non négligeables et favorise leur intégration au système municipal. Or la réussite des conseils de quartier est également leur plus grande faiblesse : ces dispositifs participatifs forment une élite citoyenne qui vit à son tour la tension entre identification et distinction.

Le modèle de conseil de quartier de Québec repose en effet sur une procédure électorale distinctive et sur la spécialisation de l'acte participatif. En premier lieu, la recherche de légitimité par le biais d'élections aux neuf postes des conseils de quartier crée une distanciation entre citoyens « ordinaires » et citoyens moins ordinaires parce que élus. La difficulté du projet participatif réside dans la nécessité de greffer la participation aux institutions représentatives. Les instances participatives doivent à la fois s'en distinguer et s'en inspirer pour former une organisation assimilable par les institutions représentatives. Cette délicate position est tout particulièrement partagée par les conseils de quartier. Bien plus, la formule électorale élaborée par les fondateurs des conseils de quartier feint en quelque sorte les principes de la représentation et reproduit les mécanismes d'exclusion de la citoyenneté

ordinaire. Le modèle s'appuie en effet sur un ersatz de la délégation, sans en posséder pour autant les attributs fondateurs. Même si l'élection des membres des conseils de quartier s'inspire d'une pratique plus ou moins formelle de nomination de l'organe exécutif dans le champ associatif, le dispositif vise malgré tout à donner une légitimité démocratique et politique aux neuf représentants. La publicisation de l'événement et l'importance symbolique qu'il a pour les membres témoignent de la volonté d'emprunter aux institutions représentatives un mécanisme efficace de légitimation. La faible participation électorale à cet exercice importe moins que le statut conféré aux neuf membres. Ces derniers se retrouvent avec des attributs semblables à ceux de l' élu ¹⁴. Les conseils de quartier entraînent une forme de délégation de l'expertise citoyenne à neuf personnes chargées de représenter le « bon sens » citoyen. Certes ce transfert de « pouvoir » est beaucoup moins important que dans le cadre représentatif, basé sur la délégation symbolique de la souveraineté du peuple aux mains de représentants élus. La solennité du vote des résidants aux assemblées générales annuelles des conseils de quartier est également dérisoire par rapport à l'acte électoral de l'électeur du système représentatif. Néanmoins, l'effet en termes de spécialisation de la fonction est le même : les membres sont autorisés à donner leur avis en qualité de citoyens élus sur la base de leur « citoyenneté ordinaire ».

En deuxième lieu, la socialisation des neuf représentants, une fois élus, les amène progressivement vers une posture de spécialiste citoyen. Les garanties réglementaires et les ressources fournies par la ville consolident en effet leur expertise. On pense notamment aux formations dispensées par la ville (règlements d'urbanisme, système municipal, conduite des assemblées publiques, etc.), aux liens privilégiés avec la fonction publique, à l'accès à une information immédiate, à l'aide bénéfique fournie par des agents de consultation chargés d'assister les

neuf représentants dans leur bénévolat, etc. Le dispositif est en fait prévu pour permettre aux citoyens engagés d'exercer un bon jugement en temps voulu et de planifier des projets structurants pour leur quartier. Certes le terme de professionnalisation de l'engagement serait exagéré mais la formule des conseils de quartier conduit néanmoins au développement d'une expertise citoyenne auprès de quelques rares citoyens. Bien que positive du point de vue de la formation à la citoyenneté, l'expertise des membres des conseils de quartier exclut par le fait même une plus grande appropriation du processus participatif par une majorité de

*En choisissant d'assurer
la légitimité politique
des citoyens engagés
avec une reproduction
du mode électif, les concepteurs
des conseils de quartier
désiraient avant tout garantir
la reconnaissance
des conseils de quartier.
Du même coup,
ils ont également créé
une élite citoyenne.*

résidants. Les concepteurs de la politique de consultation ont voulu donner aux citoyens les instruments nécessaires pour participer activement aux décisions de la ville par le biais de formations et d'un savant processus de face-à-face entre élus, fonctionnaires, agents de consultation et citoyens. Mais la formule repose sur le paradoxe de l'exclusion car, sans l'accès à cet apprentissage, il devient difficile de participer en dilettante de la politique municipale. Le groupe de citoyens engagés se retrouve alors dans la position fragile de

formuler des avis basés sur la légitimité de l'expertise citoyenne, sans pour autant posséder une légitimité populaire indiscutable.

La spécialisation requise par les conseils de quartier dépasse largement les problèmes de publicité et de méconnaissance de l'instance car, contrairement à ces difficultés qui peuvent faire l'objet d'une action effective, l'expertise citoyenne est l'hypothèse fondatrice des conseils de quartier. Cette hypothèse s'appuie sur une recherche sérieuse de compromis entre les impératifs politiques et la création d'une instance outillée pour fournir une certaine prise aux citoyens. L'exclusion due à la spécialisation vient donc moins d'une pratique déficiente que d'une méthode clairement choisie pour éviter des impasses plus graves à la démocratie de participation dans un contexte représentatif. En choisissant d'assurer la légitimité politique des citoyens engagés avec une

reproduction du mode électif et d'outiller ces mêmes citoyens pour améliorer leur face-à-face avec les élus et les fonctionnaires, les concepteurs des conseils de quartier désiraient avant tout garantir la reconnaissance des conseils de quartier. Du même coup, ils ont également créé une élite citoyenne.

Cette situation peut expliquer la faible mobilisation des citoyens autour des conseils de quartier et des autres instances participatives de la ville de Québec. Si près de cent cinquante citoyens sont activement engagés, l'assemblée de la plupart des réunions publiques demeure restreinte, sauf quelques réunions annuelles particulièrement importantes pour un quartier (changement de zonage crucial, projet mobilisateur, etc.). Ne pouvant bénéficier des mêmes avantages que les citoyens engagés, la majorité des résidents ne peuvent pas participer activement aux réunions, à moins d'accepter de passer la frontière et de devenir eux-mêmes des citoyens éclairés (ce qui arrive parfois). En fait, plus que de reproduire certains traits de fonctionnement de la démocratie représentative, l'expérience des conseils de quartier est confrontée aux mêmes problèmes qui justifient en partie l'emploi de la représentation politique : le dilemme entre la participation et la délégation. Les résidents des quartiers sont en quelque sorte amenés à déléguer leur « pouvoir de participants » à neuf personnes qui assurent la continuité de la participation citoyenne. Pour reprendre la métaphore de la pièce de théâtre, les citoyens peuvent difficilement être des intermittents de la scène municipale dans un tel contexte. La démocratie représentative demeure l'horizon indépassable de la démocratie de participation.

Cette conclusion désenchantée sur les possibilités de la démocratie participative ne doit toutefois pas cacher l'élément transformateur des conseils de quartier. Si les membres engagés dans les conseils de quartier ne représentent qu'une infime minorité de la population de Québec et se retrouvent dans le rôle de citoyens éclairés, ils n'en constituent pas

moins un nouvel acteur urbain qui pave la voie à des légitimités politiques différentes. Le fait que ces citoyens se démarquent de la population en raison d'un processus d'apprentissage ne signifie pas que leur discours ne reste pas essentiellement citoyen. Il s'agit bien ici de la reconnaissance du savoir profane dans la poursuite des politiques publiques de la ville. Le champ politique est souvent vu comme une compétition entre professionnels de la politique¹⁵. Les conseils de quartier offrent la possibilité d'un nouveau rapport de concurrence entre savoirs différenciés mais tous légitimes. Sans être des professionnels de la politique, les citoyens engagés sont des experts du quotidien et peuvent à ce titre intervenir dans les décisions publiques. En ce sens, la démocratie participative ouvre bien la porte à une recomposition démocratique. Toute la question reste de savoir si ce changement est durable. Dans le cas de Québec, il y a plusieurs raisons de rester relativement optimiste.

Cette analyse des limites et des apports de la démocratie participative mène à deux conclusions. D'une part, on peut voir que l'idéal de rapprochement pose plusieurs questions sur la signification de la citoyenneté ordinaire. Qui est le véritable citoyen ? Un citoyen engagé est-il déjà moins commun qu'une per-

sonne passive politiquement ? Si la démocratie participative n'arrive pas à rejoindre une forte proportion de citoyens peu participatifs, peut-on conclure à l'échec ? Cet article a démontré que la question du nombre de participants demeure importante pour évaluer le succès d'une instance fondée sur la participation mais elle ne s'y limite pas. Une analyse qui s'intéresse à la montée de légitimités politiques concurrentes permet de mieux cerner l'ensemble de ce phénomène. Deuxièmement, on peut se demander si le fait que la concrétisation d'un certain idéal de rapprochement ne concerne qu'une minorité de citoyens n'est pas la preuve que la démocratie participative est un leurre. La réintégration du principe de distinction dans la

*L'expérience des conseils
de quartier est confrontée
aux mêmes problèmes
qui justifient en partie l'emploi
de la représentation politique :
le dilemme entre la participation
et la délégation.
Il semble que la démocratie
représentative demeure
l'horizon indépassable
de la démocratie
de participation.*

participation fait douter des vertus de la démocratie participative. Or, tout comme Bernard Manin affirme que la tension entre principes d'identification et de distinction confère à la démocratie représentative sa stabilité¹⁶, on peut penser que l'ambivalence de la démocratie participative, entre participation citoyenne et élite citoyenne, explique la persistance de ce projet de démocratisation. Ce n'est pas parce les citoyens engagés recréent à leur insu l'écart caractéristique du rapport élus-citoyens

avec leurs concitoyens que le rapprochement d'ensembles cognitifs différents (profane vis-à-vis expert de la politique) n'en est pas moins vrai. Certes la greffe de la démocratie participative à la démocratie représentative demeure ardue mais la première ne peut être invalidée en raison de ses promesses ambiguës. ♦

Laurence Bherer est professeur adjoint au département de science politique de l'université Laval.

1. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
2. B. E. Cain, R. J. Dalton et S. E. Scarrow (dir.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
3. R. J. Dalton, S. E. Scarrow et B. E. Cain, « Advanced Democracies and the New Politics », *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 1, 2004, p. 124-138.
4. P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, « Folio », 1998, chap. I.
5. H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
6. L'élus moyen est un homme blanc, autour de la cinquantaine, issu des professions libérales.
7. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
8. Notons toutefois que les expérimentations participatives d'il y a quarante ans avaient une portée protestataire plus importante que les dispositifs actuels, qui se définissent par une institutionnalisation avancée. La contre-culture s'oppose ici à une culture d'intégration.
9. Nous ne faisons pas ici allusion aux dispositifs de participation qui sont assez clairement factices. La faiblesse du « projet participatif » de ces dernières expériences est généralement assez frappante. Toutefois, même s'il y a une instrumentalisation manifeste, ces expérimentations médiocres n'en appartiennent pas moins à un même phénomène participatif où il est de bon ton d'introduire des mesures participatives à l'élaboration des politiques publiques. Pour les fins de cet article, nous discutons des dispositifs participatifs qui démontrent un certain sérieux dans leur objectif de transformer le rapport dirigeants-dirigés.

10. L. Bherer, *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique de consultation publique de la Ville de Québec*, thèse de doctorat, CERV-L-Pouvoir, Action publique et Territoire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 2003, (http://www.vrm.ca/travaux_vrm.asp).
11. P. Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979.
12. B. Manin, *op. cit.*, p. 125.
13. *Ibid.*, p. 173.
14. Le niveau municipal est souvent présenté comme celui de la proximité. Un postulat normatif de la démocratie locale repose en effet sur l'idée de rapprochement : les représentants locaux seraient en quelque sorte des citoyens ordinaires qui, même s'ils sont élus, demeurent « ordinaires » en raison de leurs contacts fréquents avec les citoyens et d'une faible professionnalisation. Cette croyance nous semble nettement exagérée (surtout dans les villes) et relève d'une conception idéalisée de la démocratie locale. En outre, si les élus locaux ont des trajectoires politiques moins « professionnalisées » que ceux des paliers supérieurs, ce qui peut effectivement réduire l'écart ontologique entre élus et citoyens, leur position n'en constitue pas moins un facteur de distinction. Les citoyens prennent un malin plaisir à le leur rappeler lorsqu'ils contestent leurs décisions. En somme, les élus municipaux demeurent assujettis aux mêmes principes d'imputabilité que l'ensemble des élus et selon le même processus de sélection électorale décrit par Manin.
15. P. Bourdieu, « La représentation politique : Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°s 36-37, 1981, p. 3-24.
16. « Nous avons spontanément tendance à chercher la vérité ultime d'un phénomène politique dans un trait ou une propriété unique. Mais il n'y a aucune raison de supposer qu'une institution donnée ne présente qu'une seule propriété décisive. La plupart des institutions politiques engendrent au contraire simultanément plusieurs effets, parfois très différents les uns des autres » (B. Manin, *op. cit.*, p. 192, voir aussi p. 200).

♦ ♦ ♦