

## THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue à Aix-Marseille Université  
en cotutelle avec l'université de l'Université Libre de Bruxelles  
le 13 juin 2022 par

**Jessy Bailly**

### **Les citoyens-contrôleurs de la dette publique (en France, en Espagne et en Belgique, années 2010)**

**Discipline**

Science Politique

**Spécialité**

Science Politique

**École doctorale**

ED 67 Sciences Juridiques et Politiques

**Laboratoire/Partenaires de recherche**

MESOPOLHIS / Sciences Po Aix

CEVIPOL / Université Libre de Bruxelles



**Composition du jury**

•	Éric AGRIKOLIANSKY	Rapporteur
•	Professeur des Universités, Université Paris-Dauphine	
•	Cécile BLATRIX	Rapporteuse
•	Professeure des Universités, Agro Paris Tech	
•	Magali NONJON	Examinatrice
•	Maître de Conférences en science politique, Sciences Po Aix	
•	Jean-Benoît PILET	Président du jury
•	Professeur de science politique, Université Libre de Bruxelles	
•	Philippe ALDRIN	Directeur de thèse
•	Professeur des Universités, Sciences Po Aix	
•	François FORET	Co-directeur de thèse
•	Professeur de science politique, Université Libre de Bruxelles	

# Affidavit

Je soussigné, Jessy Bailly, déclare par la présente que le travail présenté dans ce manuscrit est mon propre travail, réalisé sous la direction scientifique de Philippe Aldrin et François Foret, dans le respect des principes d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité inhérents à la mission de recherche. Les travaux de recherche et la rédaction de ce manuscrit ont été réalisés dans le respect à la fois de la charte nationale de déontologie des métiers de la recherche et de la charte d'Aix-Marseille Université relative à la lutte contre le plagiat.

Ce travail n'a pas été précédemment soumis en France ou à l'étranger dans une version identique ou similaire à un organisme examinateur.

Fait à Aix-en-Provence, le 5 janvier 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bailly', with a stylized flourish at the end.

# Liste de publications et participation aux conférences

## 1) Liste des publications réalisées dans le cadre du projet de thèse :

1. « De l'opinion publique aux conceptions démocratiques : Aller saisir l'imaginaire démocratique des citoyens », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XXXVI, 2021, p. 717-737.
2. « "L'épidémie" de plaintes en temps de Covid-19 : en France, en Espagne et en Belgique », *Revue française des affaires sociales*, Vol. 2, 2021, p. 37-56.
3. « Les ressorts de l'annulationnisme », *Revue européenne des sciences sociales*, Vol. 60-1, 2022, p. 205-220.
4. « Les marges du dicible dans et hors d'un dispositif de participation instituée : les audits citoyens de la dette à Madrid », *Participations*, [à paraître, 2022].
5. « Contester les finances publiques en justice, mais de quel droit ? Une comparaison de mobilisations citoyennes en France et Espagne », *Droit et Société*, Vol. 112, 2022 [à paraître].
6. « When activists speak law to powerholders: comparative insights », *Social Movement Studies* [en cours d'évaluation].
7. « Légitimer par le droit l'idée de dette illégitime : Une juridicisation sans judiciarisation du discours annulationniste », *Politique européenne*, numéro spécial sur « Contester ou ordonner les finances publiques par le droit en Europe », co-dirigé par Benjamin Lemoine (IRISSO) et Damien Piron (UCL) [en cours d'évaluation].
8. « Reframing the debt crisis in defence of social democracy », *Revue internationale de politique comparée* [en cours d'évaluation].

## 2) Participation aux conférences et écoles d'été au cours de la période de thèse :

1. « Convier la "société civile locale" à Bruxelles : l'exemple du Réseau municipaliste contre la dette illégitime au Parlement européen », Journée d'études du Groupe de recherche sur l'Union européenne (Association française de science politique), Université Saint-Louis, Bruxelles, juin 2019.
2. « L'audit citoyen des finances locales : inclusion participative ou participation exclusive de nouveaux représentants "citoyens" ? », Section Thématique 10, Congrès 2019 de l'Association française de science politique, Bordeaux, juillet 2019.
3. « Les finances locales à l'épreuve de la démocratie ? Les expériences "d'audit citoyen" à Grenoble et en Catalogne », Colloque du GIS Démocratie et Participation, Saint-Denis, novembre 2019.
4. « Comparing Social Movements' legal mobilization in three European Countries », Section 41, European Consortium of Political Research, Virtual Event, août 2020.

5. « De l'opinion publique aux conceptions démocratiques : saisir les préférences démocratiques d'acteurs sociaux », Université d'automne de l'Institut Louis Favoreu, Aix-en-Provence, octobre 2020.
6. « Les marges du dicible dans et hors d'un dispositif de participation instituée : les « audits citoyens » à Madrid », Journées Doctorales du GIS Démocratie et Participation, en ligne, novembre 2020.
7. « Légitimer l'idée de "dette illégitime" : de la construction d'une doctrine politico-économique hétérodoxe », Section Thématique 20, Congrès de l'Association belge de science politique, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, avril 2021.
8. « Un enfoque antagonista sobre el municipalismo: La "Red Municipalista contra la Deuda Ilegítima y los Recortes " contra el Ministro Montoro », Grupo de Trabajo 2.3, XV Congreso de la Asociación española de ciencia política y de administración, en ligne, juillet 2021.
9. « Framing the 2008 crisis: why does the political economy's vision of activists matter for sociology of mobilization? », Research Network - Social Movements, 15th Conference of the European Sociological Association 2021, en ligne, août 2021.
10. « Les ressorts de l'annulationnisme », Conférence : Rigidité(s) et plasticité(s) de la dette publique, Université de Lausanne, Suisse, septembre 2021.
11. « International Organizations and the "illegitimate" debt issue: when IOs deal with a radical claim for socio-economic justice », Panel - The co-option of critical voices, International Studies Association, 2022 Annual Convention, Nashville (Tennessee/États-Unis), mars 2022.

# Résumé

Cette thèse porte sur la comparaison de six collectifs d'audit citoyen de la dette, en France, en Espagne et en Belgique. Mobilisés à partir de la crise de la dette en Europe, à l'aube des années 2010, les auditeurs-citoyens critiquent la manière dont les pouvoirs publics sont intervenus dans la gestion de la crise, assimilant cette dernière à une dépossession de la capacité des pouvoirs publics à agir contre les intérêts les plus lucratifs des acteurs financiers et économiques privés. Ces militants préconisent alors la mise en œuvre de mécanismes de surveillance et de contrôle des gouvernés sur les gouvernants, qui permettent autant de contrôler la forme des décisions financières (décloisonner le débat financier), que leur fond (s'assurer que les décisions publiques contribuent à l'intérêt de la majorité sociale de la population). Par l'audit, ils évaluent ainsi la qualité démocratique de leur système politique, dont l'un des critères est la capacité du gouvernement à favoriser le progrès social des administrés.

Dans cette thèse, on a fait le choix d'analyser les mobilisations d'audit citoyen par le prisme de la figure du « citoyen-contrôleur », pour mettre en valeur des comportements politiques et des formes de participation politique extra-électorales, encore insuffisamment étudiés. On est soucieux de réaliser une analyse par contrastes et par similitudes. Il s'agit de mettre en valeur ces militants essaient communément de s'imposer comme intermédiaires entre décideurs et citoyens, participant de fait à la production de l'action partisane comme de l'action publique.

Mots clés : citoyen-contrôleur, démocratie, économie politique, dette publique, finances publiques, militantisme, militantisme de savoir/pouvoir, action collective, moralisation, audit citoyen

# Abstract

This thesis compares six citizen debt audit groups in France, Spain, and Belgium. Mobilised from the debt crisis in several European countries at the beginning of the 2010s, citizen-auditors criticise how public authorities intervened in the crisis management, likening it to a dispossession of the capacity of public authorities to act against the most lucrative interests of private financial and economic actors. Such activists therefore advocate for the implementation of mechanisms of surveillance and control of the governed over the powerholders, to control of both the form of financial decisions (opening up the debate on public finances which must be transparent and understandable for any citizen) and their substance (monitoring that public decisions contribute to the interests of the social majority of the population). Through the citizen audit, they assess the democratic quality of their political system, one of the criteria of which is the government's capacity to promote the social progress of its citizens. To that extent, they participate in the definitional struggles over what democracy should be.

In this thesis, we have chosen to analyse citizen audit mobilisations through the prism of the figure of the 'citizen-monitor', to highlight political behaviours and forms political participation beyond the vote that have not yet been sufficiently studied. We have carried out an analysis by contrasts and similarities. We put forward how these activists commonly strive to impose themselves as intermediaries between decision-makers and citizens, participating *de facto* to the production of partisan action as well as public action, in the political spaces where they mobilise.

Keywords: citizen-monitor, democracy, political economy, public debt, public finances, activism, knowledge and power activism, collective action, moralisation, citizen debt audit

## Remerciements

L'exercice de la thèse n'est pas réalisable sans le concours d'une multiplicité d'individus. Il convient de remercier l'ensemble des personnes qui ont rendu possible la bonne tenue de cette thèse.

Je tiens à remercier tout d'abord mes deux directeurs, Philippe Aldrin et François Foret, qui m'ont accompagné tout au long de cette aventure, en m'écoutant, parfois en me faisant douter, toujours dans l'objectif de stimuler mon imagination sociologique. Merci pour nos échanges intellectuels et les perspectives suggérées qui m'ont permis d'apprendre le métier.

Je remercie aussi les membres de mon comité de suivi en France, Christophe Traïni et Julien Talpin, de même que les membres de mon comité d'accompagnement en Belgique, Jean-Benoît Pilet et Luca Tomini, qui ont pu suivre ma progression, au cours de nos rendez-vous annuels.

Merci également aux chercheurs et enseignants-chercheurs qui m'ont fait bénéficier, que ce soit pour la thèse ou pour la rédaction de communications, d'articles ou de projets de recherche, de leurs conseils avisés et inspirants : Audrey Freyermuth, Cesare Mattina, Stéphanie Dechézelles, Magali Nonjon, Guillaume Gourgues ou encore Lorenzo Barrault-Stella.

Je n'oublierai jamais également le soutien et les discussions avec Manuel Cervera-Marzal, ou encore avec Choukri Hmed, qui ont su me rassurer aux moments où, plein de doutes, j'entreprenais mes premières recherches et mes premiers terrains.

Merci à celles et ceux qui menaient de front l'expérience doctorale en même temps que moi, et avec qui nous avons partagé longuement nos soucis en commun, mais aussi nos lectures inspirantes : tout particulièrement Lucas Faure, Nouran Gad versant français et Antoine de Cabannes et Marylou Hamm versant belge.

Merci à ma famille, à ma belle-famille, de même qu'à mes amis (Ludo, Maxime, Yasin, David, Benoît) qui ont eu la curiosité de s'intéresser à mes travaux de recherche et par leurs questions, les stimuler.

Merci tout particulièrement à Mathilde, celle qui partage désormais depuis de nombreuses années mon quotidien et qui est la témoin la plus directe de tout mon travail depuis 3 ans et demi. Véritable boussole, m'exhortant à des clarifications lorsque je parlais dans des développements conceptuels ésotériques, elle m'a largement soutenu à avoir confiance dans l'importance et la qualité de mon travail. Plus encore, elle a aidé à ce qu'il soit le plus intelligible possible.

Une pensée également pour tous les enquêtés et toutes les enquêtées – qu'ils/elles viennent de Nîmes, de Grenoble, de Catalogne, de Madrid ou encore de Liège –, qui m'ont confié leurs temps, ont répondu à des questions qu'ils ne se posaient pas toujours, et qui ont accepté d'être les acteurs de cette thèse.

Je remercie les institutions qui ont apporté leur soutien matériel à la réalisation de cette thèse : l'Université Aix-Marseille, l'IEP d'Aix-en-Provence, le CHERPA depuis devenu MESOPOLHIS, l'Université Libre de Bruxelles et le CEVIPOL. Je remercie également la

Fondation Jaumotte-Van Buuren pour m'avoir accordé une bourse de fin d'études, au moment où s'achevait mon contrat doctoral.

Je remercie enfin les membres du jury. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma reconnaissance et de ma gratitude pour avoir accepté de commenter et de critiquer ce travail.



## TABLE DES MATIÈRES

Affidavit .....	ii
Liste de publications et participation aux conférences .....	iii
Résumé .....	v
Abstract .....	vi
Remerciements .....	vii
TABLE DES MATIÈRES .....	ix
INTRODUCTION .....	1
<b>PARTIE I – POURQUOI ET COMMENT DEVIENT-ON CITOYEN-CONTRÔLEUR ? .....</b>	<b>57</b>
Chapitre 1 – Les collectifs et leurs militants : profils, dispositions et ressources des citoyens-contrôleurs .....	58
Chapitre 2 – Le contexte d’émergence des collectifs d’audit citoyen .....	113
Chapitre 3 – Face à la crise, que préconisent les auditeurs-citoyens ? L’analyse de leurs imaginaires démocratiques .....	160
Conclusion de partie .....	206
<b>PARTIE II – FAIRE AVEC OU CONTRE LES POLITIQUES ? Relations politiques et modes d’action des citoyens-contrôleurs .....</b>	<b>208</b>
Chapitre 4 – Décloisonner la fabrique de la décision : une expertise citoyenne au service des élus ? 211	
Chapitre 5 – Les ressources de la contrainte .....	259
Chapitre 6 – Passer par les élus d’opposition : lorsque le contrôle citoyen devient oppositionnel .....	315
Conclusion de partie .....	361
<b>PARTIE III – DILEMMES ET DIFFICULTÉS D’UNE FIGURE : Le citoyen-contrôleur face à ses paradoxes .....</b>	<b>364</b>
Chapitre 7 – Les entreprises d’audit citoyen à l’heure du bilan : Une réforme de la transparence plutôt que des structures de l’économie publique ? .....	365
Chapitre 8 – Les citoyens-contrôleurs du point de vue des gouvernants .....	403
Chapitre 9 – De la condition éprouvante du citoyen-contrôleur .....	452
Conclusion de partie .....	493
CONCLUSION .....	496
BIBLIOGRAPHIE .....	509
ANNEXES .....	525
TABLES DES MATIÈRES .....	540

# INTRODUCTION

## I. De la figure du citoyen-contrôleur comme traceur analytique de comportements politiques peu explorés

« La dette est partout [...]. Elle est dans les organisations, au niveau des structures communales, régionales et fédérales. Elle coûte cher car il faut rembourser. Comme on manque d'argent partout, on prône l'austérité pour payer la dette. L'austérité, c'est moins de travailleurs payés et moins de services publics. Nous, ce que l'on veut, c'est mettre de la lumière sur tout cela. Un audit citoyen de la dette, c'est analyser, essayer de voir et de comprendre. C'est refuser l'idée qu'on ne comprendra jamais rien [...]. On est capable, comme simple citoyen, de comprendre. Cela mettra du temps mais on comprendra. Quand on comprendra, on sera critique et on verra si on peut rejeter une partie de cette dette, afin de pouvoir maintenir les services publics et les emplois publics » (entretien avec une militante liégeoise, le 9 janvier 2019, à Liège – Belgique).

« Le but de l'audit citoyen, c'est que les citoyens viennent s'asseoir à la table pour comprendre comment fonctionne un budget, les processus d'endettement et comprendre comment reprendre le pouvoir aux administrations publiques » (entretien avec un militant madrilène, le 12 juin 2019, à Madrid – Espagne).

« Je pense que sur ces questions-là... qui sont des plus sensibles... ce sont les élus qui décident. Les citoyens ont quand même déjà voté pour leurs élus. Je veux bien remettre les citoyens dans la boucle, mais on va faire du référendum permanent » (entretien téléphonique avec une directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole, le 9 janvier 2020).

### **« Carnet de terrain, 12 octobre 2019.**

Les auditeurs-citoyens que j'étudie en France, en Espagne et en Belgique semblent de « drôles » de sujets politiques, si l'on s'en tient à la manière dont les décideurs locaux avec lesquels je m'entretiens, et qui ont été en contact, d'une façon ou d'une autre, avec ces militants, les perçoivent. En effet, ces interlocuteurs institutionnels (directeurs financiers, élus d'opposition, conseillers politiques) ne semblent pas toujours comprendre la raison politique des militants étudiés. Ils se demandent souvent pourquoi ces militants refusent de se positionner dans les luttes partisans. Il demeure trouble, pour ces décideurs, de faire de la politique, sans intention explicitement partisane. Pour eux, les auditeurs-citoyens sont, soit, des militants partisans qui s'en cachent, d'irréductibles partisans du référendum permanent (alors que le référendum n'est central que pour un des six collectifs à l'étude), et/ou des acteurs politiques proprement irrationnels. De leur côté, les militants, dont certains ont été engagés dans des formations politiques par le passé, refusent de se voir catégorisés comme des acteurs partisans. Et pourtant, ils font bien de la politique : ils critiquent l'état de la démocratie, ils produisent des rapports sur les comptes publics de leurs collectivités locales, ils font du plaidoyer pour transformer l'audit citoyen en technologie de contre-pouvoir, ils se réunissent avec leurs élus, ils mobilisent la presse, et ils font des conférences publiques pour s'attirer des soutiens. S'ils se mobilisent à travers la question de la dette, plusieurs m'ont répété qu'ils étaient des militants pour la démocratie avant tout. Il convient donc d'aller voir comment ces militants, à travers leur projet d'audit citoyen, prétendent incarner d'autres manières de faire de la politique, et rompre avec les règles du jeu politique et les pratiques politiques les plus conventionnelles ».

L'entreprise de connaissance au cœur de ce doctorat vise à rendre compte de certaines formes contemporaines de rapports critiques à la politique et à la démocratie. Je saisis ces dernières à travers le cas d'entreprises militantes : les collectifs « d'audit citoyen de la dette ». Cette entrée empirique me permet de constituer en objet d'étude ce que j'appelle les « citoyens-contrôleurs », cette classe de citoyens<sup>1</sup> qui travaille à instituer des formes plus actives de citoyenneté politique, en revendiquant la densification des interactions entre gouvernants et gouvernés<sup>2</sup>, et en veillant à ce que l'orientation des décisions soit conforme à leur définition de l'intérêt général (appréhendé par les acteurs étudiés, comme on le verra, comme l'intérêt de la majorité sociale de la population). Cette thèse sur la figure du citoyen-contrôleur, qui s'inscrit dans le développement contemporain des formes actives de citoyenneté politique, nuance les constats classiques associés à la crise de la démocratie représentative, à la crise de la confiance<sup>3</sup> et à la désaffection citoyenne vis-à-vis des institutions politico-administratives. On affirme ça et là que les citoyens ne s'intéressent fondamentalement pas aux affaires publiques<sup>4</sup>, ou encore qu'ils préfèrent déléguer l'administration de ces dernières aux plus compétents<sup>5</sup>. D'autres travaux moins ontologiques évoquent l'état politique passif et désenchanté des citoyens dans une conjoncture particulière de complexification et de dépolitisation<sup>6</sup> de l'action publique. Face à ces analyses, puisant pourtant dans des traditions de recherche bien étrangères les unes aux autres, on peut nuancer en se référant aux multiples mobilisations sociales qui ont vu le jour depuis le début des années 2010<sup>7</sup>, au cœur desquelles on retrouve la revendication de mettre le citoyen au centre de la fabrique de la décision publique : des mouvements des places (2011), à celui des Gilets Jaunes en France (2018-2019), les « Mareas blancas » en Espagne (2012-2020) ou le plus récent mouvement de défense de la santé publique en Belgique (2021).

La supposée moindre appétence des citoyens pour la politique est tout autant démentie par des études reposant sur des *cross-national surveys*. Celles-ci mettent en valeur que si les citoyens

---

<sup>1</sup> L'utilisation du masculin ou du féminin se fera en fonction du genre majoritaire des catégories d'acteurs que l'on désigne. La prédominance du masculin renvoie à la surreprésentation des hommes dans les collectifs militants étudiés.

<sup>2</sup> À travers la reddition de comptes notamment, mais pas exclusivement. Sur la justification de l'action publique comme forme de légitimité politique, lire : Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, Vol. 59 (2), 2009, p. 303-344.

<sup>3</sup> Claudia Senik (dir.), *Crises de confiance ?*, Paris, La Découverte, 2020, p. 5-9.

<sup>4</sup> On peut notamment citer Christopher H. Achen, Larry M. Bartels, *Democracy for Realists : Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016 et en particulier le chapitre 11 (« A realist theory of democracy »), qui donne à voir une ontologie négative du citoyen en démocratie, dans le prolongement des travaux plus datés de Philip Converse, « Public Opinion and Voting Behavior », in Fred Grenstein, Nelsonn Polsby (dir.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, Vol. 4, p. 75-169.

<sup>5</sup> John Hibbing, Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy : Americans Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>6</sup> Pierre Muller, « L'État en action revisité », *Pôle Sud*, Vol. 21, 2004, p. 39.

<sup>7</sup> Les années 2000 n'ont pas été moins « mouvementées » en Europe, avec les mouvements altermondialistes, les campagnes autour de la ratification du Traité constitutionnel européen ou la mobilisation contre la directive Bolkenstein.

ont certes moins confiance dans leurs représentants politiques, ils ne soutiennent pas moins les principes et idéaux démocratiques. Le fait qu'ils soient plus « assertifs »<sup>8</sup>, « insatisfaits »<sup>9</sup> ou « critiques »<sup>10</sup> encourage plutôt l'émergence de multiples expressions démocratiques, pas leur recul.

Pour saisir ces expressions politiques contemporaines, on partira d'un groupe de militants en particulier, les auditeurs-citoyens de la dette, que l'on rangera derrière le concept de « citoyens-contrôleurs ». Il s'agit précisément d'une manifestation discrète et moins spectaculaire – par rapport à un ensemble de mouvements déjà bien étudiés<sup>11</sup> – de la revendication de la citoyenneté politique « augmentée », qui consiste à ne pas réduire les prérogatives des citoyens au seul acte électoral, mais à donner aux citoyens l'opportunité de prendre part à tout un ensemble d'interactions démocratiques, en dehors des temps électoraux. Toutefois, ce déficit d'attention – médiatique comme scientifique – des multiples formes de contrôle citoyen ne signifie pas que ce type de mobilisation manque pour autant de légitimité sociologique. Si la figure du citoyen-contrôleur n'est pas neuve, et recoupe en partie l'analyse désormais classique de Pierre Rosanvallon sur « l'univers contre-démocratique »<sup>12</sup>, cette thèse propose d'en étudier les conditions de possibilité, les modalités d'exercice, ainsi que les conditions de recevabilité de cette figure par les responsables politico-administratifs, dans le contexte particulier de la décennie 2010, qui a vu émerger en Europe, une « crise de la dette publique ». Notre propos consiste justement à montrer que l'augmentation de la défiance politique ne conduit pas nécessairement au désintéressement politique. Tout au contraire, les mutations que vivent les appareils partisans<sup>13</sup>, ainsi que les formes de participation politique<sup>14</sup>, donnent lieu au

---

<sup>8</sup> Russell Dalton, Christian Welzel (dir.), *The Civic Culture Transformed : From Allegiant to Assertive Citizens*, New York, Cambridge University Press, 2014.

<sup>9</sup> Paul Webb, « Who is willing to participate ? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom », *European Journal of Political Research*, Vol. 52, 2013, p. 747–772.

<sup>10</sup> Pippa Norris (dir.), *Critical citizens. Global support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>11</sup> Voir le numéro spécial consacré aux « Mouvements d'occupations », de *Politix* (Vol. 117) codirigé par Stéphanie Dechézelles et Maurice Olive ; Marcos Ancelovici, Pascale Dufour, Héloïse Nez (dir.), *Streets Politics in the Age of Austerity. From the Indignados to Occupy*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2016 ; Donatella Della Porta et al. (dir.), *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis. Comparing Social Movements in the European Periphery*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.

<sup>12</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.

<sup>13</sup> Professionnalisation et réduction tendancielle des effectifs militants (Julien Fretel, « La crise du militantisme », *Pouvoirs*, Vol. 163, 2017, p. 71-81), externalisation de certaines tâches, dont la production d'idées programmatiques (Philippe Aldrin, « Si près, si loin du politique. L'univers professionnel des permanents socialistes à l'épreuve de la managérialisation », *Politix*, Vol. 79, p. 49), transformations des modes d'interactions des entreprises politiques avec leurs électeurs et soutiens (Frédéric Sawicki, « Les partis politiques sont-ils voués à disparaître ? », in Daniel Gaxie et Willy Pelletier (dir.), *Que faire des partis politiques ?*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2018, p. 293). Voir aussi la conclusion de Michel Offerlé, *Les partis politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018 [1<sup>ère</sup> édition : 1991].

<sup>14</sup> Yannis Theocharis, Jan W. van Deth, « The continuous expansion of citizen participation : a new taxonomy », *European Political Science Review*, Vol. 10 (1), 2018, p. 139–163 ; Jennifer Oser, « Protest as One Political Act

développement – ou du moins rendent visibles – d'autres formes d'engagement politique. Pour les acteurs qui se rattachent à ces dernières, il s'agit de démontrer qu'il est possible de faire de la politique sans revendiquer une étiquette partisane spécifique, même si ce refus d'affiliation ne signifie pas nécessairement que les militants s'affranchissent de tout contact avec des représentants de formations politiques. Par ailleurs, ces autres formes d'engagement politique invitent à s'interroger sur les manières de contester et de revendiquer un changement social au-delà des modes les plus traditionnels du militantisme protestataire<sup>15</sup>, et que l'on peut restituer dans ce que Pierre Rosanvallon a appelé la « démocratie post-électorale »<sup>16</sup>. Celle-ci ne doit pas se comprendre comme la prétention d'acteurs sociaux de substituer à l'ordre représentatif un système politique de démocratie directe, mais peut plutôt être pensée comme une tentative de relégitimer la démocratie représentative, en la complétant par des mécanismes – peu ou prou institutionnalisés – d'interactions plus directes entre gouvernants et gouvernés. Et parmi la panoplie des technologies sociales susceptibles d'entrer dans cette « démocratie post-électorale », on retrouve les multiples agissements de ce groupe des citoyens-contrôleurs. La figure du citoyen-contrôleur est d'autant plus importante à étudier, que l'acceptabilité sociale de la division classique du travail politique – l'échec du gouvernement représentatif à être perçu autrement qu'une forme de démocratie délégative – se réduit relativement par rapport à l'émergence d'autres imaginaires démocratiques<sup>17</sup>.

Dans ce contexte de crise du lien politique représentatif – plus que de la démocratie représentative elle-même – un leitmotiv contemporain s'est imposé, au fil des formes variées de protestation sociale : les citoyens entendent « reprendre leur destin en main ». Cette crise de la représentation (et de la responsabilité politique<sup>18</sup>) est d'autant plus visible à l'heure où s'opère une profonde restructuration des économies publiques contemporaines (autant dans le contexte de crise des dettes souveraines en Europe, dans les années 2010, que dans la conjoncture post-

---

in *Individuals' Participation Repertoires : Latent Class Analysis and Political Participant Types* », *American Behavioral Scientist*, 2021, p. 1–23.

<sup>15</sup> Voir la sociologie française des mouvements sociaux : Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue. Les manifestations en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997 ; Johanna Siméant, *La grève de la faim*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; les chapitres « Pétition », « Grève » in Olivier Fillieule, Lilian Mathieu, Cécile Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020.

<sup>16</sup> Pierre Rosanvallon, *Les années 1968-2018 : une histoire intellectuelle et politique*, Paris, Le Seuil, 2018.

<sup>17</sup> Russell Dalton *et al.*, « Public Opinion and Direct Democracy », *Journal of Democracy*, Vol. 12 (4), 2001, p. 141-153 ; John Hibbing, Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy...*, *op. cit.* ; Mikko Mattila et Åsa Bengtsson, « Direct Democracy and its Critics : Support for Direct Democracy and "Stealth" Democracy in Finland », *West European Politics*, Vol. 32 (5), 2009, p. 1031-104 ; Michael Neblo *et al.*, « Who Wants to Deliberate - And Why? », *American Political Science Review*, Vol. 104 (3), 2010, p. 566-583 ; Åsa Bengtsson, « Citizens' Perceptions of Political Processes. A Critical Evaluation of Preference Consistency and Survey Items », *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 70 (2), 2012, p. 45–64 ; Sergiu Gherghina, Brigitte Geissel, « Linking Democratic Preferences and Political Participation : Evidence from Germany », *Political Studies*, Vol. 65 (1), 2017, p. 24–42.

<sup>18</sup> Pour reprendre les mots et les travaux de Donatella Della Porta, *Social Movements in Times of Austerity. Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Cambridge, Polity press, 2015.

crise sanitaire). De plus en plus de citoyens partagent l'impression du primat du marché sur le potentiel de régulation de l'État et de la démission de ce dernier<sup>19</sup> ou, du moins, de la re-régulation en faveur des acteurs économiques et financiers privés<sup>20</sup>. Le souhait de « contrôler » l'action publique est une revendication qui revient, comme on va l'expliquer, à demander un redéploiement conditionné des pouvoirs publics.

Si la dette et les finances publiques ne sont qu'une des formes possibles des sujets à disposition des citoyens-contrôleurs, on souhaite partir de cas spécifiques, les auditeurs-citoyens, pour mettre en valeur des formes contemporaines de rapport au politique, et de saisir les ressorts et les modalités d'engagements politiques non strictement partisans et de militantismes de démocratisation contemporains. Même si ces types d'engagement ne constituent pas la déclinaison la plus représentative de faire de la politique aujourd'hui – puisque cela concerne des petits effectifs de militants, comme on va le voir dans le cas des audits citoyens –, ils permettent de comprendre des dynamiques politiques essentielles, qui s'ancrent dans ce mouvement plus large de volonté de redéfinir la division du travail politique caractéristique des systèmes représentatifs des États de l'Europe de l'Ouest.

L'apparition du citoyen-contrôleur ne date pas de l'émergence des collectifs d'audit citoyen (années 2010)<sup>21</sup>. Pour cela, il conviendrait à cet égard de faire une sociohistoire des formes de contrôle citoyen sur plusieurs siècles, à l'image des travaux de Pierre Rosanvallon<sup>22</sup>. Le concept de citoyen-contrôleur est à appréhender comme une catégorisation savante extrinsèque aux logiques de l'« émique »<sup>23</sup>, c'est-à-dire que les acteurs susceptibles d'être désignés comme citoyens-contrôleurs ne s'auto-qualifient pas de cette manière. En effet, pendant l'enquête, les militants à l'étude tendaient à minorer et à invisibiliser relativement les contacts qu'ils avaient pu avoir avec des élus ou des responsables politiques, préférant insister sur la manière dont ils avaient mobilisé le grand public. Dès lors, j'ai développé ce concept, non pas à partir des mentions déjà existantes et évasives qui parsemaient la littérature scientifique<sup>24</sup>, mais depuis les

---

<sup>19</sup> Pierre Bourdieu, « La démission de l'État », in Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993.

<sup>20</sup> Voir l'intervention de Loïc Wacquant dans le colloque « Penser l'État avec Pierre Bourdieu », Paris, janvier 2012. Disponible en ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=Uc5NXG2DYyA> ; Consulté le 21/03/2022. Béatrice Hibou suggère la même orientation : « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p. 8.

<sup>21</sup> Lorsque l'on évoquera les « citoyens-contrôleurs » dans le cadre de la thèse, il s'agira de remonter en généralité, par rapport aux acteurs spécifiquement étudiés, que l'on dénommera « auditeurs-citoyens » et parfois « citoyens-contrôleurs de la dette publique ».

<sup>22</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, *op. cit.*

<sup>23</sup> Jean-Pierre Olivier De Sardan, « Émique », *L'Homme*, Vol. 147, 1998, p. 151-166. Par « émique », l'anthropologue désigne ici les discours et représentations indigènes des acteurs étudiés, par opposition à « étique ».

<sup>24</sup> L'exemple le plus flagrant est : Andrea Cornwall, Alex Shankland, « Engaging citizens : lessons from building Brazil's national health system », *Social Science & Medecine*, Vol. 66, 2008, p. 2173-2184.

données collectées pendant mon enquête sur les collectifs d'audit citoyen de la dette, sur la base des occurrences empiriques relevées que j'ai pu mettre en relation. Ce sont donc ces cas qui ont fait émerger la catégorie conceptuelle. Celle-ci m'a semblé déterminante notamment parce qu'elle permettait de produire des effets de connaissance. En cela, cette catégorie est un *sensitizing concept* au sens d'Herbert Blumer<sup>25</sup>, à savoir un concept qui « suggère des directions dans lesquelles regarder », plutôt que d'être un concept « définitif », borné par des normes définitionnelles trop strictes selon le sociologue de Chicago<sup>26</sup>. Pour autant, il ne renvoie pas à un concept trop large, élastique ou tautologique. Ensuite, la figure de citoyen-contrôleur est saisie dans un contexte temporel, géographique et socioéconomique particulier, même si des formes préexistantes peuvent être recensées<sup>27</sup> : on pense aux multiples *watchdogs* (ou observatoires « citoyens ») des activités gouvernementales qui ont vu le jour, certaines organisations non-gouvernementales (ONG), des *public interest groups*, des associations sans but lucratif, ou encore des groupements informels sans statut juridique<sup>28</sup>. Dès lors, on considère que l'espace des citoyens-contrôleurs est pluriel et qu'il donne à voir des acteurs diversifiés, plus ou moins professionnalisés. Certains ont, en effet, pour métier d'améliorer la transparence des actes politiques, la réactivité et la reddition de comptes des décideurs, vivant de et pour la démocratie post-électorale. D'autres le font en dehors de toute rétribution matérielle et c'est le cas des auditeurs-citoyens à l'étude.

L'intérêt de la figure de citoyen-contrôleur est qu'elle permet de rassembler sous une même étiquette conceptuelle des réalités différenciées, mais qui se rejoignent en plusieurs points, justifiant ainsi le besoin de ce regroupement. Premièrement, divers acteurs sociaux convergent en occupant une place analogue d'intermédiation entre gouvernés et gouvernants, entre espace des citoyens non-mobilisés, espace des mouvements sociaux<sup>29</sup> et mondes politiques institutionnalisés. Au nom de leurs valeurs et croyances<sup>30</sup>, ils envisagent d'améliorer la qualité et les modalités d'interactions entre mandataires politiques et administrés, et, plus largement,

---

<sup>25</sup> Herbert Blumer, *Symbolic Interactionism. Perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969, p. 147-148.

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 148. Pour une discussion sur le statut du concept en sciences sociales, lire le chapitre 9 : « Science Without Concepts », p. 153-170.

<sup>27</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> À titre d'exemples : Finance Watch (UE), CEE Bankwatch network (UE), Foodwatch (Allemagne), German Watch (Allemagne), GMWatch (Royaume-Uni), SpinWatch (Royaume-Uni), Statewatch (Royaume-Uni), FinnWatch (Finlande), Swedwatch (Suède). On retrouve aussi la métaphore du panoptique benthamien : Corpore Europe Observatory (UE), Observatori del deute en la globalització (Espagne), Observatorio RSC (Espagne), Observatoire des Multinationales (France), Regards Citoyens (France). On en retrouve des espaces les plus locaux jusqu'à l'échelle européenne.

<sup>29</sup> Lilian Mathieu, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, Vol. 77, 2007, p. 133.

<sup>30</sup> Que l'on peut définir comme des « cultural representations and points of reference about what is good or bad ». Lire : François Foret, Oriane Calligaro, « Analysing European values », in François Foret, Oriane Calligaro (dir.), *European Values. Challenges and opportunities for EU governance*, Londres, Routledge, 2018, p. 4.

l'état de la démocratie. Ils cherchent tout autant à mobiliser et à subjectiver des citoyens pour agrandir leurs rangs, qu'à responsabiliser les décideurs politico-administratifs à travers la multiplication d'interactions avec ces derniers. Ils ne se limitent donc pas au registre du *lobbying* propre à tout un ensemble d'acteurs sociaux, puisqu'il ne s'agit pas seulement de faire valoir leurs propositions, mais d'améliorer le cadre des interactions démocratiques<sup>31</sup>. En effet, les citoyens-contrôleurs pensent leurs actions et leurs démarches éminemment nécessaires pour améliorer l'ordre démocratique (et démocratiser la démocratie). Ces formes de contrôle citoyen ne sont pas seulement liées à la perspective électorale<sup>32</sup>, dans la mesure où ces citoyens considèrent que l'élection ne produit qu'une *accountability* limitée des représentants élus vis-à-vis de leurs électeurs<sup>33</sup>. Ils ne veulent réduire les prérogatives politiques des citoyens à la figure des citoyens-électeurs, et cherchent donc d'autres voies d'interaction avec les représentants politiques.

Deuxièmement, ils appuient leurs revendications notamment sur des modes d'action techniques et relevant de l'expertise (recours au droit, production et publication de dossiers/rapports, organisation de conférences, etc.) et des formes argumentées de critique, dans une finalité de surveiller (*to monitor*) les agirs des gouvernants, en les exhortant à rendre des comptes. Dans le cas des auditeurs-citoyens, ceux-ci reprennent notamment les outils et le langage valorisés par le pouvoir pour dés-instituer – de manière plus ou moins radicale – l'imaginaire et certaines pratiques politiques, en même temps qu'ils s'efforcent d'instituer de nouvelles normes morales en normes d'action publique. Cela justifie de prendre une relative distance avec le cadre conceptuel de « contre-démocratie » développé par Pierre Rosanvallon. Car si ce dernier réfléchit sur les conditions de possibilité de régénération démocratique du régime représentatif français (qui suppose déjà un positionnement normatif), il s'intéresse exclusivement aux formes de surveillance et de jugement-sanction des gouvernés vis-à-vis des gouvernants, en déplorant à la fin de son ouvrage qu'elles se rattachent souvent à de la « politique négative » et qu'elles demeurent proprement « impolitiques »<sup>34</sup>. Il ne s'agit pas, pour ma part, d'évaluer le potentiel

---

<sup>31</sup> Pour le dire avec Theodore Lowi, ils revendiquent autant des politiques redistributives, que constitutives (« Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, Vol. 32(4), 1972, p. 298-310).

<sup>32</sup> Contrairement à ce qu'affirme R. Douglas Arnold, « Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives ? », in Lawrence C. Dodd, Bruce I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, Washington D.C., CQ Press, 1993, p. 401-415.

<sup>33</sup> C'est également ce qu'indiquent des auteurs tels que : Jane Mansbridge, « A "Selection Model" of Political Representation », *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 17(4), 2009, p. 369-398 ; John M. Carey, « To Whom Are Legislators Accountable ? », in John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 1-22.

<sup>34</sup> Dans son étude sur la contre-démocratie, Pierre Rosanvallon affirme que : « la pression des formes de contre-démocratie a d'abord généralement conduit à rendre les gouvernements plus prudents et moins enclins à projeter d'ambitieuses entreprises ». Il poursuit en affirmant que l'effet principal des acteurs contre-démocratiques est « d'amoindrir le pouvoir », de sans cesse critiquer (au sens négatif) l'action des gouvernants, sans proposer



et les inconvénients démocratiques de la figure du citoyen-contrôleur, mais plutôt ses conditions d'apparition, les modalités de son exercice face aux décideurs dans des configurations politiques situées, ainsi que les tensions et dilemmes qui l'animent. En ce sens, le citoyen-contrôleur ne peut et ne doit pas être pensé comme un élément « impolitique ». À travers ses interactions avec des mondes politiques institutionnalisés, il produit des effets politiques et inspire des comportements aux décideurs. Il n'est donc pas seulement un dé-légitimateur de l'ordre politique représentatif. En effet, si la dimension « critique »<sup>35</sup> qui accompagne sa démarche n'est pas négligeable, il n'en demeure pas moins que l'aspiration à contrôler les gouvernants est empreinte d'une logique prescriptive, et de projets politiques et démocratiques alternatifs. En recourant à des formes d'expertise, le citoyen-contrôleur ne dépolitise pas son discours, mais il décide d'alimenter le conflit de représentations en empruntant le langage du pouvoir contre ce dernier. Par conséquent, il produit du et de la politique. Ainsi, le concept de citoyen-contrôleur permet tout autant de penser la démarche d'acteurs sociaux qui critiquent le travail politique le plus institué (la dimension de surveillance de Pierre Rosanvallon que l'on met à l'épreuve), tout en laissant de l'espace pour le travail de propositions (d'élaboration de normes) de ces militants qui ne font pas que de la politique en négatif<sup>36</sup>.

La figure du citoyen-contrôleur est aussi importante à mettre en valeur, au regard d'autres littératures scientifiques, principalement sur le fait participatif/délibératif. Un premier déplacement à opérer consiste à ne pas penser les formes du contrôle citoyen à partir de ce que sont susceptibles de concéder les acteurs institutionnels. Sur l'échelle de la participation citoyenne élaborée par Sherry Arnstein, à partir de l'étude de trois programmes sociaux fédéraux aux États-Unis dans les années 1960<sup>37</sup>, le *citizen control* représente la forme la plus aboutie d'égalisation des pouvoirs entre gouvernants et gouvernés (jusqu'à faire disparaître la distinction). Pour la sociologue, le contrôle citoyen demeure toutefois surtout une stratégie rhétorique. Il renvoie moins à des dispositifs ancrés dans la réalité sociale. Dans des études plus récentes, le « contrôle citoyen » devient la « démocratie directe » dans une actualisation de la typologie de Sherry Arnstein, opérée par Jean-Benoît Pilet (*et al.*<sup>38</sup>), dans laquelle le citoyen se

---

pourtant de « ce que le pouvoir devrait être ». Lire : Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, *op. cit.*, p. 260-262.

<sup>35</sup> Elsa Rambaud, « La "petite" critique, la "grande" et "la" révolution. Pour une acception non normative de la critique », *Revue française de science politique*, Vol. 67(3), 2017, p. 493.

<sup>36</sup> On retrouve là le contenu du concept beckerien « d'entrepreneurs de morale » que nous réinvestissons plus précisément au chapitre 5 de cette thèse.

<sup>37</sup> Sherry Arnstein, « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35(4), 1969, p. 223.

<sup>38</sup> Jean-Benoît Pilet, Dries Verlet, An Heyerick, Pascal Delwit, Thomas Block, « Participatory Democracy in Belgium. Between the Politician's Mistrusts and Citizen Apathy », in Pascal Delwit, Jean-Benoît Pilet, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers (dir.), *Towards DIY Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, 2007, p. 191-212. Ils reprennent la typologie de Sherry Arnstein de

meut en législateur, lorsque « le gouvernement laisse l'élaboration de la politique et la prise de décision aux personnes concernées, l'appareil administratif jouant un rôle de recommandation ». Si cette deuxième étude ne prétend pas investir la question du *monitoring* citoyen (le citoyen est soit « consulté », « consultant », « partenaire » ou « législateur »), le corpus qu'elle cite ne pense les formes de participation citoyenne qu'à travers les possibilités offertes et consenties par les institutions. Il ne s'intéresse ni au *monitoring*, ni aux manières dont des groupes citoyens ou militants cherchent à redéfinir les prérogatives politiques des citoyens au-delà de ce que les décideurs sont disposés à accepter. D'autre part, ces grilles d'analyse ne permettent pas de saisir la dialectique fondamentale de « collaboration-contrôle » des démarches d'acteurs tels que les citoyens-contrôleurs qui jouent sur diverses ressources, visant parfois à convaincre ou contraindre l'action des élus. Pour bien réfléchir ces forces sociales qui font valoir d'autres conceptions du rôle de citoyen que celles déjà saisies par l'actuel vocabulaire scientifique, il convient de se défaire de la pensée d'État<sup>39</sup>. Dans un chapitre d'ouvrage collectif, le juriste Pierre-Édouard Sénac évoque quant à lui le « contrôle populaire des élus »<sup>40</sup>, en affirmant que le renouveau démocratique promis par les mécanismes de démocratie semi-directe et les dispositifs participatifs a été limité. Il convoque alors une autre voie « peu explorée » qui consisterait à « institutionnaliser au profit des gouvernés un pouvoir de contrôle sur les gouvernants en instaurant des mécanismes contraignants ces derniers à rendre effectivement des comptes aux premiers »<sup>41</sup>. Si on est ici proche du cœur de ce que cette thèse veut constituer en objet d'étude, il n'en demeure pas moins que la pensée du juriste reste largement tributaire des catégories de la pensée d'État. Autrement dit, en s'intéressant uniquement aux formes de contrôle institutionnalisé – au sens qu'elles disposent d'une matérialité institutionnelle consentie par l'État –, on risque d'édifier une entreprise de connaissance qui viendra seulement confirmer les analyses déjà mises en valeur par la littérature sur le fait participatif, laquelle emprunte une lecture foucauldienne<sup>42</sup>, mais on n'apportera rien

---

Thomas Block, Dries Verlet, Filip De Rynck, « De relatieve en irrelevante impact van het gemeentedecreet op bewonersparticipatie », in Herwig Reynaert (dir.), *Naar een versterkte locale en provinciale democratie ?*, Bruges, Vanden Broele, 2007, p. 101-122.

<sup>39</sup> Quand on parle d'« État », on fait plutôt référence à la pensée d'État en tant que revendiquée par un ensemble de groupes sociaux et d'institutions publiques aux commandes des structures sociales et économiques, qui se réclament de la légitimité légale-rationnelle. « L'État » ne renvoie donc pas au sens juridique du terme, à savoir ce complexe d'institutions que l'on assimile à la gestion publique de l'échelle « nationale » (France, Espagne) ou « fédérale » (Belgique). On se référera plus volontiers à la conception de l'État comme un archipel de pouvoirs régionaux et spécifiques (que l'on dira politico-administratifs) qui contribue à revendiquer et à forger la matérialité d'une puissance publique. Sur « l'archipélisation des pouvoirs » : Michel Foucault, « Les mailles du pouvoir », *Dits et Ecrits. Tome IV*, Paris, Gallimard, 1994.

<sup>40</sup> Pierre-Édouard Sénac, « Le contrôle populaire des élus », in Claudia Senik (dir.), *Crise de confiance ?*, *op. cit.*, p. 56-72.

<sup>41</sup> Pierre-Édouard Sénac, « Le contrôle populaire des élus », *op. cit.*, p. 59.

<sup>42</sup> Voir notamment le numéro spécial de la revue *Gouvernement et action publique* : « L'État participatif », 2016 Vol. 5(2).

de neuf. On estime en effet qu'il est aussi légitime de travailler sur le « contrôle populaire », ou le « contrôle citoyen », dans les situations où il n'a pas été directement approuvé, encadré et légitimé par l'institution. On finira par citer la notion avancée par Adrien Roux qui parle quant à lui de « démocratie d'interpellation » pour caractériser une « quatrième forme de participation des citoyens à l'action publique », à côté de la démocratie représentative, de la démocratie participative et de la démocratie directe<sup>43</sup>. Il donne ici à voir des formes innovantes d'invention de figures du citoyen en contexte démocratique, qui n'attendent pas l'approbation des acteurs institutionnels. On situera justement les citoyens-contrôleurs comme participant à la démocratie d'interpellation, qu'il convient de ne pas opposer à la démocratie représentative. Afin de positionner le citoyen-contrôleur dans l'espace des expressions démocratiques possibles, il s'agit de l'envisager comme un prétendant à la démocratisation du lien représentatif<sup>44</sup>.

Ainsi, tous les citoyens-contrôleurs cherchent à redéfinir l'architecture des relations entre gouvernants et gouvernés – au profit de ces derniers –, ce que l'on propose d'appeler la division du travail politique. On définira celle-ci comme la conception normative, et partagée par un ensemble d'acteurs, qui postule une certaine distribution des rôles, laquelle autorise quelques ou tous les acteurs (citoyens, élus, fonctionnaires, autres agents de l'État) à parler, débattre et délimiter l'horizon des discussions démocratiques<sup>45</sup>.

Parmi la catégorie des citoyens-contrôleurs, on peut ranger les auditeurs-citoyens qui ne représentent qu'un type de citoyens-contrôleurs. À la première dimension démocratique que l'on vient d'évoquer – la division du travail politique –, les auditeurs-citoyens en ajoutent une deuxième, plus substantielle, à savoir ce qu'un système politique labellisé démocratique est capable de produire comme décisions, afin de se conformer aux valeurs fondamentales de la démocratie (égalité, liberté, solidarité). On peut ici faire référence à ce que Hanspeter Kriesi et Mónica Ferrín appellent la « démocratie sociale »<sup>46</sup>, cette conception de la démocratie qui semble être, au regard de leur enquête quantitative, une tendance non-négligeable partagée par les citoyens enquêtés en Europe. Si la « démocratie sociale » demeure une représentation

---

<sup>43</sup> Adrien Roux : « Municipalisme et démodynamie : gouverner avec la pression citoyenne », *Mouvements*, Vol. 101, 2020, p. 60-69.

<sup>44</sup> Expression de Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995, p. 215.

<sup>45</sup> Il existe des formes de citoyen-contrôleur qui, contrairement aux auditeurs-citoyens étudiés dans cette thèse, ne se positionnent pas aussi frontalement sur le clivage gauche/droite et qui s'en tiennent à des considérations plus procédurales. Voir les cas d'Anticor en France, ou de Cumuleo en Belgique, qui militent pour l'éradication des conflits d'intérêts en politique, la réhabilitation de l'intégrité comme éthique politique, le décumul des mandats, etc.

<sup>46</sup> Mónica Ferrín, Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View and Evaluate Democracy*, Oxford, ECPR/Oxford University Press, 2016. Voir également l'analyse faite en 2002 de Jacques Thomassen, qui parle de « théorie démocratique collectiviste », en contraste avec une « théorie démocratique individualiste » (Jacques Thomassen, « Support for democratic values », in Hans-Dieter Klingemann, Dieter Fuchs (dir.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 387).

soutenant les critères les plus élémentaires de la démocratie libérale (élections libres, égalité devant la loi, séparation des pouvoirs, liberté d'expression et des médias, protection des minorités), elle ne s'en contente pas. En plus de ces éléments, les « démocrates sociaux » exigent d'un système démocratique qu'il produise des décisions encourageant l'amélioration des conditions sociales et économiques de la population, en respectant les principes de justice fiscale et sociale. Dès lors, les auditeurs-citoyens condensent deux dimensions de la démocratie : développer la reddition de compte, la transparence et la réactivité de la part des gouvernants vis-à-vis des gouvernés ; produire des décisions qui vont dans le sens de la démocratie sociale. Pour le dire autrement, ils ont cette double exigence que de vouloir démocratiser (et densifier) les interactions entre gouvernants et administrés, mais aussi le fond de l'action publique, en participant à la production de décisions publiques conformes à certaines valeurs fondamentales des systèmes politiques occidentaux. L'entrée par les collectifs d'audit citoyen permet ainsi de donner du relief à l'appréhension scientifique des conceptions démocratiques, en ce qu'elle permet de penser ensemble deux dimensions de la démocratie.

Avant de préciser davantage pourquoi on a spécifiquement choisis les auditeurs-citoyens comme cas heuristique de la catégorie plus large de citoyens-contrôleurs, il convient de revenir sur ce qu'ils sont. Ils proviennent en majorité de l'espace des mouvements sociaux, au sein duquel ils ont notamment eu recours aux pratiques contestataires traditionnelles (manifestations principalement), afin de s'opposer à ce qu'ils considèrent comme la « néolibéralisation » du monde et le changement des structures politico-économiques, en défaveur des conditions socioéconomiques des populations. Ils ont souvent participé aux mobilisations contre le néolibéralisme – ce que Della Porta appelle des *protest politics under neoliberalism* –, à savoir des mobilisations altermondialistes (localement plus qu'au sein des forums sociaux transnationaux)<sup>47</sup> et/ou anti-austérité<sup>48</sup>. C'est ensuite qu'ils ont rejoint les rangs de collectifs d'audit citoyen de la dette, dans plusieurs pays européens. L'insistance sur l'origine protestataire des militants qui animent les collectifs d'audit citoyen est importante pour comprendre la nature hybride des démarches que l'on va étudier. En effet, les collectifs s'inscrivent bien dans une logique conflictuelle, depuis le « mauvais côté des rapports de

---

<sup>47</sup> À la différence des études sur la transnationalisation de l'action collective prenant pour objet les mobilisations altermondialistes, les groupements militants ici étudiés ont un capital international relativement limité et n'ont pas fréquenté assidument les forums transnationaux. Pour les auditeurs-citoyens s'étant préalablement mobilisés, lors de séquences antérieures d'engagement, dans l'effervescence altermondialiste, ils se situent plutôt du côté des « enracinés cosmopolites » (Émilie Biland, Fabien Desage, « Vers un enracinement cosmopolite. Sciences et pratiques de la comparaison internationale », *Politix*, Vol. 120, 2017, p. 7-35) que du côté des « cosmopolites enracinés » (Sidney Tarrow, « Cosmopolites enracinés et militants transnationaux », *Lien social et Politiques*, Vol. 58, 2007, p. 87-102).

<sup>48</sup> Sur la vision de réforme démocratique de ces mouvements, lire les travaux déjà mentionnés de Donatella Della Porta ainsi que l'article suivant : Cristina Flesher Fominaya, « European anti-austerity and pro-democracy protests in the wake of the global financial crisis », *Social Movement Studies*, Vol. 16(1), 2017, p. 1-20.

force », pour reprendre les mots d'Érik Neveu<sup>49</sup>, puisqu'ils ne sont pas intégrés formellement dans les circuits décisionnels. Ils ne constituent pas des groupes « intégrés »<sup>50</sup> qui auraient un accès privilégié aux segments les plus influents et centraux des responsables politico-administratifs. Parmi les sujets à disposition des citoyens-contrôleurs, ils ont décidé de partir de la question de la dette publique, comme poste d'observation du politique, dans le but d'imposer un changement dans la manière de gouverner et dans les politiques publiques. C'est dans le contexte de la crise des dettes souveraines en Europe que se constituent des collectifs d'audit citoyen qui prolongent les espaces alors existants de protestation contre l'austérité budgétaire (mouvement des Indignés en Espagne en 2011, manifestations anti-austéritaires en France en 2011, campagne « À qui profite la dette ? » en Belgique francophone en 2013<sup>51</sup>). Ils se sont réapproprié un dispositif d'action militant, ayant émergé en 2001 au Brésil (voir l'encadré ci-dessous).

---

<sup>49</sup> Érik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2019, p. 5-24.

<sup>50</sup> Au sens d'Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movements*, Hoboken, Prentice Hall, 1972.

<sup>51</sup> Cette campagne est notamment soutenue par un ensemble de syndicats bruxellois et wallons, déjà mobilisés dans la lutte anti-austérité depuis 2012 au moins : Michel Capron, Jean Faniel, Corinne Gobin, Jean Wadewattynne, « Mobilisations sociales sur fond de crises multiples », *Chronique internationale de l'IRES*, Vol. 137, 2012, p. 31-36. On voit dès lors que les mobilisations sociales critiques vis-à-vis de la dette se concentrent surtout dans les aires francophones de la Belgique. Sur la division ethno-linguistique de la Belgique et la manière dont cela conditionne les stratégies d'action des organisations sociales, lire : Petra Meier, Karen Célis, « Se mobiliser dans une ethno-fédération : le cas des mouvements de femmes et lesbigaytrans », in Jean Faniel, Corinne Gobin, David Patternotte (dir.), *Se mobiliser en Belgique. Raisons, cadres et formes de la contestation sociale contemporaine*, Louvain la Neuve, L'Harmattan, 2020.

## D'où vient l'audit citoyen de la dette ?

La première expérience d'audit citoyen<sup>52</sup> naît au Brésil, dans un contexte politique alors marqué par une réforme constitutionnelle ambitieuse, datant de 1988 et renforçant le rôle de l'État dans la transformation des structures économiques et sociales<sup>53</sup>, et par le développement de l'expérience des budgets participatifs<sup>54</sup>. L'émergence de l'audit citoyen est à réinscrire dans le cadre d'une campagne transnationale intitulée Jubilé 2000<sup>55</sup> (visant l'annulation des pays les plus pauvres). Au sein de cette campagne, plusieurs organisations du mouvement social brésilien<sup>56</sup> organisent, en septembre 2000, un référendum non-officiel, afin de sonder un maximum de Brésiliens sur un accord passé entre l'État fédéral et le Fonds monétaire international. À la suite d'une mobilisation considérée comme réussie par les organisateurs du scrutin<sup>57</sup>, ceux-ci décident de créer un collectif « d'audit citoyen de la dette publique » du Brésil, en 2001. Il s'agit notamment, selon les termes de l'une des principales protagonistes, « [d'] effectuer des enquêtes sur le processus de l'endettement public et [de] dénoncer son utilisation trompeuse en tant que système-dette, à savoir un système qui promeut un détournement continu des ressources publiques vers le secteur financier privé »<sup>58</sup>.

Ce collectif, alors animé par des auditeurs publics fiscalistes, travaille à promouvoir, dans différents espaces transnationaux (Conseil mondial des Églises, espaces altermondialistes de type forum social mondial), le dispositif qu'il a contribué à fonder. Le travail d'archives que j'ai effectué auprès du CADTM me permet d'affirmer que ce sont des militants belges du CADTM qui ont importé le dispositif d'audit citoyen en Europe et dans d'autres pays dits « du Sud »<sup>59</sup>. Dès les années 1990, puis de manière plus systématique à partir de 2003<sup>60</sup>, certains membres du CADTM font la promotion de « l'audit de la dette » comme un outil militant visant à contester la dette publique des pays surendettés. L'audit a pour ambition de demander l'annulation d'une partie de la dette publique, en justifiant que les conditions

<sup>52</sup> La première mention de « l'audit citoyen » que j'ai pu recenser en consultant des fonds d'archives privés (au CADTM à Liège, en janvier 2019) date d'avril 1999 et apparaît dans un compte-rendu du « verdict du Tribunal de la dette extérieure », réuni à Rio de Janeiro du 26 au 28 avril 1999. Il s'agit d'une initiative prônée par tout un ensemble d'acteurs sociaux brésiliens, lors de la campagne Jubilé 2000, afin de condamner les politiques d'endettement de l'État brésilien vis-à-vis d'acteurs tiers (autres États, entreprises et banques). Dans ce cadre, les acteurs sociaux exhortent l'État à reconsidérer ses relations avec ses créanciers, en demandant allègements et annulations de dette, ainsi qu'à organiser un « audit de la dette extérieure [...] du Brésil, avec la participation active de la société civile ».

<sup>53</sup> Gilberto Bercovici, « La Constitution brésilienne de 1988, les constitutions transformatrices et le nouveau constitutionnalisme latino-américain », in Carlos Miguel Herrera (dir.), *Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?*, Paris, Kimé, 2015, p. 115.

<sup>54</sup> Brian Wampler, *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, Penn State University Press, 2007.

<sup>55</sup> Voir notamment la thèse de Hélène Baillot, *Nous ne devons rien, nous ne paierons rien : Jubilee 2000 et la redéfinition du mode de problématisation de la dette des pays pauvres (1996-2000)*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017.

<sup>56</sup> Campagne Jubilé Sud Brésil, Mouvement des Sans-Terres, le syndicat Central Única dos Trabalhadores et la Conférence nationale des évêques.

<sup>57</sup> Six millions de votants, selon : Maria Lucia Fattorelli, *Audit citoyen de la dette publique : Expériences et méthodes*, Auditoria Cidadã da Dívida, CADTM et CETIM, 2015, p. 146.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Un compte-rendu du CADTM daté de 2003, à l'occasion d'un Conseil mondial des Églises, mentionne « l'audit citoyen » comme manière de régler le problème de surendettement de tout un ensemble de pays considérés comme sous-développés ou en voie de développement.

<sup>60</sup> Éric Toussaint, « Brésil : l'actualité de l'audit de la dette et les responsabilités du gouvernement Lula », *CADTM.org*, 10 septembre 2003, <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/bresilauditerictsept2003.pdf> ; consulté le 18/02/2022 ; Éric Toussaint, Hugo Ruiz Diaz Balbuena, « L'audit de la dette : un instrument dont les mouvements sociaux devraient se saisir », *CADTM.org*, le 9 juillet 2004. En ligne : <http://www.cadtm.org/L-audit-de-la-dette-un-instrument> ; consulté le 19/02/2022.

financières et les usages de l'argent public contreviennent à des principes du droit international public. Le CADTM souhaite d'abord convaincre des gouvernements nationaux ou fédéraux de mettre en œuvre de tels « audits de la dette » pour résoudre la « crise » de la dette qui affecte certains pays. Cependant, en l'absence de réponse gouvernementale à la demande d'audit de la dette, ils promeuvent le dispositif auprès des acteurs des mouvements sociaux qu'ils fréquentent (au Brésil, en Équateur, aux Philippines, au Mali notamment), afin que des audits soient menés par des acteurs non-gouvernementaux dans les pays les plus affectés par le surendettement public.

À partir de 2006, le CADTM reprend la préconisation de l'audit de la dette dans une dimension plus citoyenne<sup>61</sup>. À cette époque, l'audit de la dette circule donc comme dispositif militant, mais est alors essentiellement focalisé sur la dette extérieure, de pays relativement défavorisés, et au niveau de l'État. On retrouve déjà là plusieurs éléments constitutifs du label « tiers-mondiste », tels que l'attention aux pays les plus vulnérables et les périphériques, en opposition aux pays du « centre » les plus développés, l'appel à la répudiation de dettes et le registre du militantisme expert<sup>62</sup>. Par la suite, les salariés du CADTM organisent tout un ensemble de séminaires afin de concentrer les réflexions sur les différentes entreprises d'audit de la dette (officielles et militantes) se déroulant depuis le début des années 2000 dans plusieurs pays. En 2006, la revue militante du CADTM parle de « l'audit de la dette » en ces termes : « [...] il s'agit de scanner l'ensemble des dettes d'un État et de faire la part entre les dettes légitimes qui ont réellement créé un service, un bien, un investissement pour la population et les dettes illégitimes et/ou odieuses qui peuvent être répudiées unilatéralement [...] »<sup>63</sup>.

En 2007 et 2008, l'un des fondateurs du CADTM, Éric Toussaint, participe à deux comités d'audit de la dette, l'un gouvernemental en Équateur, l'autre parlementaire au Brésil. Cela lui assure la reconnaissance de son « expertise » comme figure internationale de la lutte contre l'endettement public. Par la suite, dans le prolongement de la crise de la dette souveraine en Europe (2008-2010), au moment des mobilisations anti-austéritaires, les militants du CADTM opèrent un basculement, voyant dans la crise de la dette dans les pays développés une situation analogue à celle des pays en développement. Plutôt que de se focaliser exclusivement sur l'état de la dette dans les pays les plus défavorisés, il s'agit désormais de s'intéresser aux dettes des pays européens affectés par la crise de la dette.

À l'aube des années 2010 et des mouvements contre l'austérité en France, en Espagne et en Belgique, plusieurs groupements de militants décident de créer des collectifs d'audit citoyen de leur État respectif, avant d'aller auditer la dette de leurs collectivités locales.

Ces collectifs d'audit citoyen européens se sont progressivement autonomisés des campagnes nationales et ont créé leurs dynamiques propres, en dehors des leurs espaces d'émergence. Dès lors, les collectifs travaillent à rendre accessibles, intelligibles et transparents les processus d'endettement public et les conditions de financements des politiques publiques, à plusieurs échelles (régions, métropoles, municipalités). En proposant une évaluation citoyenne critique des circuits de l'argent public (autant sur les conditions *ex ante* d'endettement, que sur les conséquences des usages de l'argent public), ils veulent rallier des soutiens et influencer le

---

<sup>61</sup> CADTM, CETIM, *Menons l'enquête sur la dette ! Manuel pour des audits de la dette du Tiers Monde*, Genève, 2006.

<sup>62</sup> Éric Agrikoliansky, « Du tiers-mondisme à l'altermondialisme. Genèse(s) d'une nouvelle cause », in Éric Agrikoliansky, Olivier Fillieule, Nonna Mayer (dir.), *L'altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, Flammarion, 2005, p. 43-73.

<sup>63</sup> *Autres voix de la planète. Périodique*, Vol. 33, 2006, article « Audit de dettes : l'idée fait son chemin », p. 16.

cours de l'action publique. De manière synthétique, on peut affirmer qu'ils plaident pour une redistribution sociale des richesses, un retour de l'État-Providence, la démocratie sociale, ou encore la condamnation des pratiques chrématistiques<sup>64</sup> qui impliquent de l'argent public. Ils sont critiques à deux égards vis-à-vis des représentations et des pratiques propres aux mondes politiques institutionnalisés. D'abord, ils contestent le cadrage dominant (politico-médiatique) du problème de la dette publique. Ils souhaitent « rétablir » la vérité sur les causes de la crise de la dette, en montrant que l'explosion du volume d'endettement ne résulte pas d'un accroissement soudain des dépenses publiques (et en particulier sociales). Ensuite, ils condamnent la manière dont la dette et l'argent public sont utilisés dans ce qu'ils appellent des « transferts de ressources publiques vers les acteurs privés » (renflouement, conditions d'emprunts publics trop favorables aux banques privées, taux d'intérêt léonins<sup>65</sup>, etc.). Parmi les objectifs partagés entre les auditeurs-citoyens, qu'ils viennent de France, d'Espagne ou de Belgique, il y a la demande de décroiser les débats sur le financement des politiques publiques, afin que des militants et des citoyens ordinaires soient conviés à la discussion, ainsi qu'une interpellation des régulateurs publics pour qu'ils affirment davantage la souveraineté du public vis-à-vis des multiples souverainetés privées<sup>66</sup> (les acteurs financiers desquels la puissance publique dépend pour se financer). En pratique, les collectifs d'audit citoyen, informels aux yeux du droit, sont mis en œuvre par des militants qui se mobilisent à l'échelle locale/régionale, à travers les modes d'action suivants : des entretiens avec des décideurs politiques et administratifs, la production de rapports (mobilisation des chiffres, du droit, prescriptions), des rencontres publiques, des notes et conférences de presse (scandalisation), etc.

Plusieurs raisons et étonnements justifient le fait d'avoir choisi les auditeurs-citoyens dans le but de réaliser une sociologie politique<sup>67</sup> de la figure de citoyen-contrôleur. D'abord, dans un contexte de regain d'attention pour des questions habituellement considérées comme techniques – à savoir la dette, les finances publiques et plus largement l'économie politique –, ces militants veulent en faire d'authentiques objets de débat démocratique, au-delà du traditionnel « cercle distingué des citoyens »<sup>68</sup> et de celui des responsables administratifs qui

---

<sup>64</sup> L'adjectif « chrématistique » a notamment été employé par Aristote pour opposer des activités répondant aux besoins humains à des activités dites *chrématistiques*, celles-ci étant considérées comme contre-nature, d'une certaine manière capitaliste (en ce qu'elles visent à accumuler), basées sur l'échange. Lire notamment : Pierre Lascoumes, « Introduction », *L'Année sociologique*, Vol. 63(1), 2013 p. 9-15.

<sup>65</sup> Les taux d'intérêt léonins renvoient à des taux d'intérêt considérés comme « abusifs » du point de vue de celui ou celle qui les mentionne. En pratique, il s'agit souvent de taux d'intérêt à deux chiffres.

<sup>66</sup> Pour reprendre Michel Foucault, *La Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Le Seuil, 2004.

<sup>67</sup> Giovanni Sartori, « From the Sociology of Politics to Political Sociology », *Government and Opposition*, Vol. 4, 1969, p. 195-214.

<sup>68</sup> Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit., p. 81.



ont un poids déterminant dans la fabrique de la décision financière<sup>69</sup>. Dès lors, l'entrée par la dette les amène à interroger et à évaluer la qualité démocratique des systèmes politiques, en ce que les décisions financières demeurent une question métapolitique qui rend toutes les politiques publiques sectorielles possibles et matérielles. Il nous semble ainsi pertinent de nous intéresser à ces auditeurs-citoyens qui s'ajustent aux enjeux démocratiques les plus saillants au moment où ils se mobilisent. Ensuite, c'est parce qu'ils entretiennent des rapports singuliers à « la » politique – entendue ici comme les mondes politiques institutionnalisés – que j'ai estimé fécond de les muer en objet d'étude. En effet, l'une des énigmes repérées dans l'engagement des auditeurs-citoyens consiste à comprendre cette forme d'engagement qui, tout en entretenant une distance à « la » politique au nom d'une vision idéalisée de cet ordre politique et de ce que doit être l'intervention de l'État face aux marchés, induit tout de même des formes de travail politique<sup>70</sup>, dans la volonté d'augmenter les prérogatives des citoyens sur l'action des élus et, plus largement, de changer les institutions politiques. Pour ces militants, renoncer à l'éligibilité ne renvoie pas au fait de se tenir à l'écart de la politique, mais de s'en distinguer. Dotés notamment de ressources intellectuelles, disposant d'une attention<sup>71</sup> et d'une compétence politique technique<sup>72</sup>, et armés de raisonnements sophistiqués qu'ils conduisent en s'appropriant des sujets généralement peu investis socialement (la dette, les finances publiques, l'argent public), cette classe de militants nous dit des choses des rapports contemporains au politique<sup>73</sup>. Ils disposent de compétences à même d'intéresser les partis politiques, mais se maintiennent (au moins symboliquement) à distance de la course aux trophées électoraux, préférant administrer des formes de pression et de contrôle social et moral sur les gouvernants, quant aux conditions et aux modalités de financement des politiques publiques et des usages de l'argent public. On peut ainsi dire qu'ils font de la politique à distance des arènes officielles de fabrique de la décision, parfois par procuration (notamment par l'intermédiaire d'élus mieux disposés à relayer leur entreprise militante). Ce sont les ressorts de ce geste de distinction de la politique qu'il m'a semblé impératif d'étudier. La densité des interactions entre les auditeurs-

---

<sup>69</sup> Marc Leroy, « La décision budgétaire des collectivités locales en France : quelle démocratie dans le contexte européen de la crise de 2008 ? », *Politique et Sociétés*, Vol. 39 (1), 2020, p. 119-156.

<sup>70</sup> Ce travail politique peut être défini comme l'ensemble des modes d'action mobilisés, dans le but d'exercer des effets directs ou indirects, sur la production des décisions publiques ou sur la conduite des décideurs, afin de les conformer aux valeurs, aux croyances et aux perceptions du légitime et de l'indésirable des militants.

<sup>71</sup> Brigitte Geissel introduit le concept de « political attentiveness » qu'elle définit comme : « the normative disposition of a citizen to deal with political issues, to be politically vigilant and alert in a general sense ». Lire : Brigitte Geissel, « Democratic Resource or Democratic Threat ? Profiles of Critical and Uncritical Citizens in Comparative Perspective », *Comparative Sociology*, Vol. 7, 2008, p. 8.

<sup>72</sup> Au sens de Pierre Bourdieu, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979, p. 478-479.

<sup>73</sup> Par rapport aux ouvrages dirigés par Pippa Norris (*Critical citizens...*, *op. cit.*) et par Russell Dalton et Christian Welzel (*The Civic Culture Transformed...*, *op. cit.*), cette thèse permettra de ne pas s'en tenir qu'aux jugements critiques du système représentatif par les citoyens, mais d'aller voir les pratiques de certains groupes de citoyens lorsqu'ils interagissent avec les élus et décideurs, pour concrétiser leur propension à contrôler, au-delà des élections, l'action politique.

citoyens et leurs interlocuteurs institutionnels (maires, élus de la majorité ou de l'opposition, directeurs financiers, etc.) nous offre également la possibilité de faire une sociologie politique relationnelle de la figure du citoyen-contrôleur et de voir comment les décideurs eux-mêmes jugent de telles pratiques citoyennes.

C'est donc à partir de plusieurs des auditeurs-citoyens, et de leurs collectifs tels qu'ils se sont déployés en France, en Belgique et en Espagne (voir la justification des cas, ci-dessous), que l'on envisage de faire une sociologie politique comparée. Il s'agit de comprendre tout autant leur mode particulier d'intéressement à la politique (à travers des enjeux techniques), leurs conceptions morales et idéalisées de la démocratie, que leurs pratiques pour imposer la figure de citoyen-contrôleur et ainsi redessiner la division du travail politique légitime.

## II. Un objet au carrefour des débats de la science politique

L'analyse de la figure du citoyen-contrôleur permet de contribuer à plusieurs débats en science politique, qu'il convient de détailler successivement.

### 1. Réinterroger à nouveaux frais méthodologiques les conceptions démocratiques des citoyens

En partant de l'étude de ce groupe d'acteurs et à partir d'une enquête multi-site, inductive et majoritairement qualitative, on envisage de donner à voir les conditions de possibilité d'imposition d'une vision augmentée de la citoyenneté politique. Cela passe par la revendication d'un contrôle de la forme et du contenu des politiques publiques, au regard des valeurs des auditeurs-citoyens et des connaissances expertes et techniques qu'ils maîtrisent. Il ne faut pas s'en tenir seulement aux représentations, puisqu'une partie non-négligeable de la thèse portera l'attention sur les pratiques des citoyens-contrôleurs. Cette thèse propose notamment d'interroger le passé social des acteurs qui ont décidé de se muer en citoyens-contrôleurs<sup>74</sup>, afin de comprendre ce qui les a disposés à revendiquer un contrôle sur les actes gouvernants. Mais pour ne pas se limiter à un geste dispositionnaliste, il faut retracer les interactions de ces citoyens-contrôleurs avec les institutions (les logiques de situation), pour comprendre comment les revendications formulées par les militants sont susceptibles ou non

---

<sup>74</sup> Bernard Lahire, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, 2011 [1<sup>ère</sup> édition : 1998], p. 79.

d'être reprises par les décideurs. La sociologie politique à laquelle on s'adonne ici sera prolongée d'une sociologie des interactions politiques entre militants et décideurs, à travers l'étude des principes d'évaluation et d'appréhension des démarches militantes par les décideurs eux-mêmes. Un tel effort relationnel permettra de mettre en valeur les dilemmes moraux qui habitent la figure du citoyen-contrôleur dans ses relations politiques (collaborer, s'opposer aux décideurs ou adopter les deux positions simultanément<sup>75</sup>) et dans le choix de ses interlocuteurs politiques (élus majoritaires, administration ou élus d'opposition). On reviendra sur les difficultés à imposer, face aux décideurs, la nécessité d'une redistribution des rôles politiques entre mandatés et mandataires, et à défaire la force de l'institué<sup>76</sup>. Enfin, cette sociologie politique donnera à voir la manière dont les contextes et les configurations – politiques et institutionnelles essentiellement<sup>77</sup> – influent en partie sur les ressources et les formes de mobilisation des citoyens-contrôleurs. Il s'agira, en d'autres termes, d'une analyse localisée du politique<sup>78</sup> sous une forme comparative.

Cette sociologie politique du citoyen-contrôleur permet de contribuer, à nouveaux frais méthodologiques, à la littérature très contemporaine sur l'appréhension des rapports démocratiques des citoyens, en complexifiant les catégories d'analyse – exclusives les unes des autres – suggérées essentiellement à partir d'études quantitatives<sup>79</sup>. Comme l'affirme Michael Saward, la démocratie représentative et la démocratie directe ne doivent pas être pensées comme antagonistes<sup>80</sup>. Dès lors, les citoyens-contrôleurs nous permettent d'aller saisir une conception démocratique parmi d'autres, peu relevée par la littérature, qui critique la marche de l'ordre représentatif sans pour autant appeler à son abolition. À cette première dimension, à savoir les relations gouvernants et gouvernés, de la démocratie, s'ajoute une deuxième dimension plus substantielle valorisée par les auditeurs-citoyens : la place de l'État et des autorités publiques par rapport au marché.

---

<sup>75</sup> Dans une configuration proche de ce que décrit Cécile Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, Vol. 57, 2002, p. 79-102.

<sup>76</sup> Pour reprendre ici le vocabulaire de la sociologie politique des institutions (Jacques Lagroye, Michel Offerlé, (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010), qui reprend notamment l'analyse de Pierre Bourdieu (*Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 107 : « [...] l'institution instituée fait oublier qu'elle est issue d'une longue série d'actes d'institution et se présente avec toutes les apparences du naturel »).

<sup>77</sup> Sur la sociologie des configurations et l'interdépendance ontologique mise en valeur par Norbert Élias, lire : *La Société des individus*, Paris, Fayard, 2018 [1<sup>ère</sup> édition française : 1991] ; *Engagement et distanciation*, Paris, Fayard, 1993 [1<sup>ère</sup> édition : 1983].

<sup>78</sup> Jean-Louis Briquet, Frédéric Sawicki, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, Vol. 7-8, 1989, p. 6-16.

<sup>79</sup> Se référer à la note de bas de page n°17 de l'introduction.

<sup>80</sup> Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 161. Lire aussi : Michael Saward, « Variation, innovation and democratic renewal », in Michael Saward (dir.), *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*, Londres/New-York, Routledge, 2000, p. 217-218.

## 2. Des contributions à la sociologie du militantisme

Il s'agit aussi d'éclairer des aspects peu explorés du militantisme contemporain : d'abord, ces pans de l'espace des mobilisations sociales qui s'intéressent aux enjeux économiques, dans un contexte où ceux-ci reviennent sur le devant de la scène politique ; d'autre part, les modes d'action et les relations politiques induits par ces formes discrètes de mobilisation politique des citoyens-contrôleurs.

### *a. Un contrôle citoyen ajusté aux enjeux politiques de l'ère du temps*

En partant d'un groupe particulier de militants, que l'on retrouve dans plusieurs espaces nationaux (ici la France, l'Espagne et la Belgique), il s'agit de restituer en quoi ils se différencient d'autres militants, précédemment étudiés par des chercheurs. Leurs spécificités reposent notamment sur leur obsession de la dette, leurs rapports sacralisés à l'argent public et leur volonté de contrôler les agirs politiques des gouvernants. Comme on l'a déjà évoqué, tous les citoyens-contrôleurs ne se positionnent pas nécessairement sur des dossiers économiques pour démocratiser la politique. Mais si les auditeurs-citoyens ne sont qu'une forme possible de citoyen-contrôleur, on peut dire qu'ils participent de courants sociaux plus larges<sup>81</sup> qui prétendent démocratiser les structures de l'économie politique. Longtemps pensée en dehors du « chantier de la démocratie »<sup>82</sup> – et de la discussion parlementaire, comme en témoigne la sociogenèse de l'État en Occident esquissée par Norbert Élias<sup>83</sup> –, elle est de plus en plus centrale dans les mobilisations sociales contemporaines. Des acteurs tiers-mondistes et altermondialistes jusqu'aux mobilisations des Gilets Jaunes, en passant par les *Indignados*, ou par les mouvements municipalistes (qui demandent la remunicipalisation de tout un ensemble de services publics), plus aucun ne fait l'impasse sur les enjeux économiques qui sont pensés comme des questions démocratiques fondamentales, ne devant plus être « confisqués »<sup>84</sup> ou confinés à certaines catégories de professionnels politiques et technocratiques.

---

<sup>81</sup> Au sens d'Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Bruxelles, Ultraletters, 2013 [1<sup>ère</sup> édition : 1894], p. 30.

<sup>82</sup> Étienne Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001, p. 286-320.

<sup>83</sup> Le sociologue allemand évoque qu'à partir du XV<sup>e</sup> siècle, le roi acte, au moment où s'édifie progressivement le monopole fiscal, qu'il n'est pas nécessaire de consulter les contribuables sur le principe et le montant des impôts (*La Dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket, 2003 [édition originale : 1939], p. 166). Par la suite, le contrôle de l'argent public est revenu aux mains des pouvoirs législatifs. Le contrôle citoyen des deniers publics constitue une nouvelle phase des rapports qu'entretiennent les citoyens aux enjeux financiers.

<sup>84</sup> Fabien Desage, David Guéranger, *Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2011.

L'entrée par les auditeurs-citoyens permet de s'intéresser à tous les acteurs sociaux qui défendent le principe de la régulation publique sur l'économique. Pour le dire en détournant Michel Foucault, on se place ici du point de vue des acteurs « demandeurs d'État »<sup>85</sup>. Toutefois, cette demande d'État naît d'une insatisfaction quant aux modalités actuelles d'intervention des acteurs publics face aux acteurs privés, et à ce que les militants appréhendent comme le primat du marché. Dans le contexte de l'austérité budgétaire, toute réfraction de l'intervention publique (ou toute recentralisation de l'action publique et financière au niveau de l'État central) – d'autant plus dans les secteurs sociaux envisagés comme fondamentaux (éducation, santé, culture par exemple) – est considérée comme un recul démocratique. De la même manière, la financiarisation des politiques publiques – un financement sur le marché plutôt que par la fiscalité – est appréhendée comme un autre recul non-désirable de la puissance publique, alors de plus en plus dépendante aux marchés financiers. Au-delà des revendications démocratiques les plus étudiées dans la littérature (accès aux décideurs, ou mise à l'agenda), il s'agit ici de s'intéresser également à la prétention des acteurs sociaux à contrôler le fond démocratique de la décision publique. Il faut aussi préciser que la demande d'État des militants n'est pas inconditionnelle<sup>86</sup>, il ne s'agit pas de s'en remettre purement et simplement aux acteurs publics pour la réalisation de la démocratie sociale. Dans le cadre des acteurs étudiés dans cette thèse, la demande d'État (et la légitimité politique de l'État à intervenir pour sécuriser les conditions sociales et économiques de la population) est étroitement associée à des réclamations d'une meilleure redistribution sociale des richesses, guidées par des considérations d'équité et de solidarité, ainsi qu'au souhait d'une association plus directe des citoyens dans l'allocation des fonds et la gestion des biens publics.

Ainsi, l'appétence des militants à l'étude pour la dette et le militantisme par l'audit ne s'inscrivent pas dans l'optique de promouvoir un logiciel de pensée managériale. Ils ne souhaitent pas que l'État dépense de manière efficiente, mais plutôt selon les besoins sociaux de la population. Cette exigence constitue, à leurs yeux, un critère de qualité démocratique. Ainsi, l'entrée par la dette consiste à vérifier si l'État se conforme aux objectifs providentiels et fondamentaux de la « démocratie sociale ». Autrement dit, les militants évaluent par les circuits d'argent public si la puissance publique est à la hauteur des enjeux démocratiques.

---

<sup>85</sup> Michel Foucault parle lui de « désir de l'État » : « Méthodologie pour la connaissance du monde. Comment se débarrasser du marxisme », entretien avec R. Yoshimoto, in *Dits et Écrits III, 1976-1979*, Gallimard, Paris, 1994, p. 618.

<sup>86</sup> Par rapport aux cas d'études de Béatrice Hibou (*Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011, chapitre 3), qui montrent que les populations vivant dans des contextes politiques autoritaires ou totalitaires sont parfois en demande d'un État pour offrir une sécurité économique et sociale aux citoyens.

Explorer et analyser cette dimension substantielle de la démocratie, particulièrement valorisée par les auditeurs-citoyens, permet de donner du relief (et de l'épaisseur) au travail de tout chercheur intéressé par l'étude des conceptions démocratiques de groupes sociaux ou militants. Dans le cadre de cette réflexion, le réinvestissement du concept d'économie politique permet de rendre compte des imaginaires démocratiques des acteurs sociaux et des citoyens, une dimension moins étudiée. L'« économie politique » est ici entendue au sens de Michel Foucault dans son cours sur le néolibéralisme<sup>87</sup>. Elle ne se réduit pas strictement à la dimension économique, mais elle renvoie à l'architecture des pouvoirs politiques dans la production d'orientations économiques et sociales, en tenant compte de la population et des marchés. Si les travaux de Michel Foucault s'attachent à décrire, dans une perspective de temps long, les principes d'ordonnement de l'économie politique dominante, qui s'impose comme une science de gouvernement, ils nous semblent heuristiques. En effet, ils offrent tout un appareillage conceptuel pour aller cerner les perceptions critiques de militants à l'imaginaire socialement, économiquement et politiquement hétérodoxe, qui mettent en cause les contours de l'économie politique dominante (à savoir la pensée économique d'État et les modalités concrètes d'intervention des appareils politico-administratifs). Dès lors, l'économie politique est un concept utile pour analyser les projets d'émancipation politique d'acteurs critiques ayant pour ambition de réorienter la « raison d'État », définie par Michel Foucault comme la rationalité de la pratique gouvernementale, et de bousculer les principes « d'un régime de vérité », naturalisés dans le discours et les pratiques de gouvernement. Ainsi, étudier la vision de l'économie politique des auditeurs-citoyens, ou d'autres citoyens-contrôleurs, permet d'interroger l'autre dimension de la démocratie, à savoir le « fond » de la décision (quelles valeurs doivent orienter les décisions publiques ?) et ce que doivent être les « justes » et légitimes frontières de l'intervention des pouvoirs publics dans certaines sphères du social et de l'économique. On souhaite ainsi aller cerner les principes qui doivent guider, du point de vue des militants, une économie politique plus démocratique.

On pourra, par cette thèse, tirer des enseignements concernant les mobilisations de militants qui s'investissent dans des causes civiques, morales ou « publiques » et défendent, sur le mode de la nécessité démocratique, des formes de redéploiement social de l'État, selon des modalités plus complexes que ne le permet les dichotomies traditionnelles (désir ou phobie d'État, entre dirigistes et acteurs libertariens rejetant toute forme de régulation politico-administrative). Cette thèse explorera donc la perspective d'acteurs critiques à l'égard des relations complaisantes

---

<sup>87</sup> Michel Foucault, *La Naissance de la biopolitique...*, *op. cit.*, p. 20 et p. 31. Le concept d'économie politique est également mentionné dans : Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population. Cours au collège de France. 1977-1978*, Paris, Le Seuil, 2004.

entre État et acteurs privés, et faisant de la demande d'intervention (et d'affirmation) de la puissance publique un enjeu démocratique.

*b. La dialectique de formes de contestation recourant aux outils du pouvoir*

Du point de vue de la sociologie du militantisme, l'étude des citoyens-contrôleurs réinterroge les modes d'action contemporains associés au registre protestataire, et les modalités d'interaction entre contestataires et acteurs politiques : au cours de réunions entre militants valorisant leur expertise auprès de décideurs, ou auprès d'élus d'opposition, ou encore par des tentatives d'interpellation politique, de mises à l'agenda politique ou électoral, par des actions en justice ou des alertes médiatiques.

Cette étude met en valeur la mobilisation de ressources et de pratiques que les sociologues des mouvements sociaux n'ont pas toujours associés aux processus protestataires qu'ils étudiaient, tels que le recours aux chiffres. L'usage des chiffres et de l'expertise plus largement n'empêche pas pour autant la prise de parole conflictuelle quant à l'état du monde tel qu'il est. Les travaux d'Éric Agrikoliansky sur les filiations entre tiers-mondisme et altermondialisme insistent sur le mélange des genres opéré par des militants qui, dans le cadre de contre-sommets organisés en parallèle de rencontres de chefs d'État et d'organisations internationales (Fonds monétaire international, G-7 ou G-20, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce, etc.), valorisent les outils de l'expertise au sein de séminaires, d'assemblées et de forums où circulent des savoirs sur la question de l'économie politique internationale, et notamment sur la dette<sup>88</sup>.

L'entrée par les collectifs d'audit citoyen renseigne sur la réorientation stratégique que des militants suivent, après avoir déjà expérimenté, au cours de leurs carrières sociales, les formes les plus classiques de militantisme de rue. Il s'agit de montrer la capacité des militants à élargir, en fonction des configurations politiques dans lesquelles ils sont parties-prenantes et de l'évolution des relations qu'ils sont susceptibles d'entretenir avec leurs interlocuteurs institutionnels, leur répertoire tactique<sup>89</sup> et leurs opportunités politiques pour se faire valoir<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Éric Agrikoliansky, « De l'anticolonialisme à l'altermondialisme : généalogie(s) d'un nouveau cadre d'action collective », Colloque « Les mobilisations altermondialistes », Paris, 3-5 décembre 2003.

<sup>89</sup> Olivier Fillieule, « Tombeau pour Charles Tilly. Répertoires, performances et stratégies d'action », in Éric Agrikoliansky, Isabelle Sommier, Olivier Fillieule (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 2010, p. 77-99.

<sup>90</sup> On s'inscrit ici dans les travaux de Lilian Mathieu pointant du doigt les limites de la théorie de la structure des opportunités politiques, parfois trop objectiviste, mécanique et statique. Lilian Mathieu, « Contexte politique et opportunités », in Éric Agrikoliansky, Isabelle Sommier, Olivier Fillieule (dir.), *Penser les mouvements sociaux...*, *op. cit.*, p. 39-54.

### 3. De la nécessité d'une sociologie politique relationnelle des possibles expressions démocratiques

Enfin, on insistera sur le fait que l'étude de toute forme de militantisme aspirant à démocratiser la démocratie gagne en intelligibilité lorsque l'on prend en compte la manière dont les responsables politico-administratifs la considèrent, interagissent avec elle, la désamorcent ou l'absorbent. Justement, le corpus d'interactions des citoyens-contrôleurs avec des interlocuteurs institutionnels donne des éléments de réponse sur la possibilité de faire reconnaître le bien-fondé de la figure du citoyen-contrôleur.

On étudiera notamment comment les militants essaient de se légitimer en utilisant les outils du pouvoir et en les mettant au service d'un imaginaire de rupture avec les structures dominantes de l'économie et de la politique. Il faut donc s'interroger sur le processus de transformation d'idées hétérodoxes en actions politiques, à travers les outils et la rhétorique du pouvoir. La mise en forme de ce discours, en décalage avec les structures mentales et catégories d'entendement du politique<sup>91</sup> des décideurs, conduit-elle à ce que ces derniers écoutent, débattent et prennent au sérieux les aspirations au contrôle des citoyens ? Ou à l'inverse, ces idées sont-elles « réfractées » à cause des logiques propres du système politique<sup>92</sup> ?

Au-delà d'une interprétation augmentée de la citoyenne politique, de la part de militants se mobilisant sur des enjeux souvent peu associés à la délibération démocratique, de modes d'action et d'un rapport au politique particuliers, il s'agit également de s'interroger sur les conditions de recevabilité d'arguments critiques de la politique, en contexte démocratique. La mobilisation des militants au sein de la politique institutionnelle donne à voir des réactions différenciées, selon qu'ils s'adressent à des élus majoritaires qu'ils contribuent à mettre sous pression<sup>93</sup>, ou qu'ils s'adressent à des élus d'opposition parfois plus intéressés par le geste critique des citoyens-contrôleurs sur l'action publique locale.

Il convient de mentionner que cette thèse compare des groupes de militants qui se situent dans trois espaces nationaux différents. Cette dynamique comparative vise notamment, grâce à l'analyse par contrastes et par similitudes, à donner de l'épaisseur à la théorie de moyenne portée que l'on va proposer dans l'ensemble de la thèse.

---

<sup>91</sup> Delphine Dulong, *La construction du champ politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 274.

<sup>92</sup> Pour reprendre le mot d'Andy Smith, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 18.

<sup>93</sup> Stéphane Cadiou (dir.), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2016.



### III. Une enquête comparée des citoyens-contrôleurs

La problématique centrale de la thèse est la suivante : quels sont les ressorts, les modalités et les conséquences du travail d'imposition, par un groupe de militants, de la figure du citoyen-contrôleur ? On étudiera les fondements sociaux de l'invention de cette figure, puis ses manifestations concrètes dans des configurations politiques situées et à travers des modes d'action précis, ainsi que la manière dont les élus reçoivent et jugent ce rôle politique « rehaussé » des citoyens.

#### 1. Analyse comparative, méthode comparée et sélection des cas

L'étude de la mobilisation des collectifs d'audit citoyen de la dette découle d'une démarche inductive et comparative. C'est l'étonnement sociologique face à ces militants qui se mobilisaient sur un sujet considéré comme peu mobilisateur – mais qui est revenu dans l'ordre des préoccupations publiques lors de la crise de la dette – et doté d'une indéniable dimension technique, avec cette ambition de réformer l'ordre démocratique, qui m'a poussé à me saisir d'un tel objet. On peut à cet égard parler de (re)politisation des questions d'économie politique, ou de réappropriation sociale et collective de ces thématiques au-delà des cercles décisionnels<sup>94</sup>.

Cette thèse s'inscrit dans le prolongement d'une recherche préalable portant sur les collectifs d'audit citoyen français de la dette, au niveau local<sup>95</sup>. J'avais déjà privilégié une méthode d'analyse comparative<sup>96</sup>, en comparant plusieurs collectifs français, afin de saisir d'une part, la profondeur et le détail des contextes des cas étudiés et, d'autre part, les effets (habilitants et contraignants) des configurations politiques locales sur les formes de contrôle citoyen que les militants parvenaient à déployer.

---

<sup>94</sup> Qui n'est d'ailleurs pas propre à la conjoncture dans l'immédiat post-2010. Le mouvement des Gilets Jaunes, de même que les mouvements en faveur de la relocalisation de l'économie, ou encore des initiatives plus récentes qui ont émergé ou se sont remobilisés à la faveur de la crise sanitaire de la COVID-19 montrent bien que les questions relatives à l'économie politique ne sont pas déterminées à rester sous-investies par les citoyens.

<sup>95</sup> Jessy Bailly, *Une évaluation "citoyenne" des finances publiques ? Étude de dispositifs locaux de contre-expertise et de l'engagement des auditeurs-citoyens en France*, Mémoire de recherche, Sciences Po Aix-en-Provence, 2018

<sup>96</sup> Barney Glaser et Anselm Strauss, « La production de la théorie à partir des données », *Enquête*, Vol. 1, 1995. Lien : <http://enquete.revues.org/282> ; consulté le 8/03/2022.

Plus fondamentalement, le choix de la méthode comparative s'explique par des raisons évoquées déjà maintes fois dans la littérature méthodologique : préciser les preuves et les concepts en faisant des allers-retours entre les cas, y compris au sein d'un même pays (tout en contrôlant les données<sup>97</sup>), augmenter la portée théorique de l'analyse des données<sup>98</sup>, faire émerger des catégories, et ne pas pratiquer de généralisation abusive à partir d'éléments observés sur un cas particulier. Plus qu'une méthode, l'analyse comparative demeure un mode de raisonnement, qui interroge les cas d'étude les uns par rapport aux autres. Cela influence notamment le protocole empirique puisque l'on collecte et code des données à partir d'un cas, que l'on met ensuite en perspective avec les autres cas d'études, pour lesquelles on a aussi collecté des données. Cela invite à questionner les situations les unes par rapport aux autres, et à systématiser la comparaison. Les multiples va-et-vient entre les cas permettent de revenir sur un cas, en privilégiant des dimensions que l'on n'avait jusque-là pas explorées. Au cours de cette recherche de Master 2, j'ai découvert que des collectifs d'audit citoyen avaient émergé et se mobilisaient dans d'autres pays qu'en France. Alors que dans ce dernier, les militants s'engageaient au niveau local dans le cadre d'un problème public particulier – les emprunts structurés souscrits par des acteurs publics locaux –, des collectifs en Espagne et en Belgique se mobilisaient sur d'autres aspects, tout en partageant des représentations et des démarches communes avec les auditeurs-citoyens français.

À l'analyse comparative, j'ai donc ajouté une comparaison transnationale, afin de pouvoir encore augmenter la portée théorique des données que j'allais collecter. Il va de soi que j'ai privilégié une comparaison par cas plutôt que par variables<sup>99</sup>, par rapport à ma question de recherche et la manière dont je souhaitais apporter des réponses. En effet, il m'a semblé pertinent de plonger dans l'analyse fine des contextes sélectionnés au-delà de la France, en accordant une grande importance aux interactions entre militants et décideurs, afin de mettre en valeur les conditions, modalités et conséquences de ces interactions, selon les ressources et dispositions des acteurs, d'une part, et les configurations politiques en jeu, de l'autre. J'ai donc élaboré la présente recherche en sélectionnant des collectifs d'audit citoyen, mobilisés sous le même label<sup>100</sup>, issus de différents pays européens.

---

<sup>97</sup> Giovanni Sartori, « Comparing and Miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 3(3), 1991, p. 243-257.

<sup>98</sup> Barney Glaser et Anselm Strauss, *La découverte de la théorie enracinée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Paris, Armand Colin, 2017 [1<sup>ère</sup> édition traduite : 2010].

<sup>99</sup> Donatella Della Porta « Comparative analysis : case-oriented versus variable-oriented research », in Donatella Della Porta, Michael Keating (dir.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 198-223.

<sup>100</sup> L'enjeu est notamment de montrer que, dans le cadre de cette thèse, la « comparabilité spontanée », pour reprendre Patrick Hassenteufel, est ici heuristique. Lire : Patrick Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais

Par ailleurs, j'ai sélectionné des cas comparables. Ces derniers sont issus de pays relativement similaires : démocraties libérales européennes avec un patrimoine commun<sup>101</sup> ; États-membres de l'Union Européenne, de la zone euro et signataires du Traité sur la stabilisation, la coordination et la gouvernance. De plus, la France, l'Espagne et la Belgique ont tous trois été affectés, de manière plus moins intense, par la crise de la dette (pour une exploration des contextes de mobilisation, voir le chapitre 2). Outre ces variables, les cas choisis donnent à voir des collectifs avec des effectifs militants d'un même ordre de grandeur (ils sont des petits groupes de militants), un temps de mobilisation analogue et synchronique (entre 2011 et 2018 plus ou moins), et des échelles infranationales correspondant aux espaces politiques des mobilisations (municipalités, métropoles ou régions). Toutefois, les collectifs étaient suffisamment différenciés pour mobiliser l'exercice comparatif (en termes de profils et de ressources notamment ; à cet égard, se référer à l'analyse multivariée réalisée au chapitre 1).

D'abord, les trois systèmes nationaux dans lesquels se mobilisent les militants sont différents. Ils ne donnent pas à voir les mêmes formes de distribution verticale de pouvoir entre État, régions et collectivités. La Belgique est un État fédéral, la France un État centralisé unitaire et l'Espagne un État régional. Cela permet d'observer si et dans quelle mesure le contexte national, les institutions politiques, l'ordre juridique (civiliste dans les trois pays), la structuration du débat politique et la place qu'y occupe la problématique de la dette produisent des effets sur les configurations politiques locales, au sein desquelles les militants se mobilisent, et orientent ou non les possibilités d'action des citoyens-contrôleurs. Sans postuler la dépendance et l'hétéronomie des militants à l'égard du système politique depuis lequel ils agissent, on peut quand même se demander si des variations entre les actions des collectifs étudiés, et dans l'imposition de la figure du citoyen-contrôleur plus largement, peuvent être expliquées par la manière dont ces collectifs travaillent les opportunités et contraintes propres à différents ordres juridiques, institutionnels et politiques<sup>102</sup>.

---

d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in Myriam Bachir (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 105-124.

<sup>101</sup> Pour reprendre Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 15.

<sup>102</sup> On peut ici mentionner la définition de « culture politique » de Bernard Lacroix (« Ordre social et ordre politique », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, Tome I, 1985, p. 498) : « l'ensemble des réalisations qui l'incarnent au quotidien, exprimées dans les formes autorisées par le pensable préalablement constitué ».

**TABLEAU : CARACTÉRISTIQUES POLITIQUES DES PAYS À L'ÉTUDE**

Pays/ Caractéristiques	France	Espagne	Belgique
Âge démocratique <sup>103</sup>	1848	1890 / 1975	1919
Forme de l'État	Unitaire	Régional	Fédéral depuis 1993
Système politique	République semi-présidentielle	Monarchie parlementaire	Monarchie parlementaire
Type de pluralisme selon Sartori <sup>104</sup>	Pluralisme modéré <sup>105</sup> ( <i>fait majoritaire</i> )	Bipartisan jusque 2014 ; pluralisme modéré depuis 2014	Pluralisme polarisé <sup>106</sup> (consociationalisme/ démocratie consensuelle <sup>107</sup> )
Population (2015) <sup>108</sup>	66,35 millions	46,44 millions	11,25 millions
Forme de régionalisation selon Pasquier <sup>109</sup>	Administrative	Politique	Fédéralisme
Dettes publiques (2015)	2 101 255 000 000 €	1 073 934 000 000 €	437 176 000 000 €
Niveau d'endettement public / PIB (2015)	95,5%	99%	106%
Dettes publiques par habitant <sup>110</sup>	31 669 €	23 125 €	38 860 €

Si l'on a choisi un échantillon varié de contextes institutionnels, il ne s'agit toutefois pas de minorer la dimension idéationnelle et les valeurs d'action commune des acteurs qui, en dépit de contextes politiques nationaux différents, permet d'observer des représentations partagées entre les collectifs. On a bien une circulation des idées et des pratiques au-delà d'un espace national en particulier. L'objectif de cette thèse comparative est donc autant de cerner les invariants des auditeurs-citoyens dans leur imposition de la figure du citoyen-contrôleur, que les investissements pluriels de cette figure qui doit autant aux contextes politiques, à l'état du droit, qu'aux matrices de socialisation des militants.

<sup>103</sup> C'est un indicateur certes imparfait, mais il renvoie à la mise en place du suffrage universel masculin. En Espagne, le vote aux citoyens de sexe masculin a été consacré en 1890. Toutefois, on peut considérer le régime espagnol comme conforme aux standards de la démocratie représentative depuis 1975 et sa transition démocratique.

<sup>104</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Arendt Lijphart, « Introduction : The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », in Arendt Lijphart (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, University of California, 1981, p. 1-12 ; Kris Deschouwer, « And the peace goes on ? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *West European Politics*, Vol. 29 (5), 2006, p. 895-911.

<sup>108</sup> On a choisi 2015 comme année de référence pour comparer les données, car il s'agit d'une année où se stabilisent relativement les niveaux d'endettement par rapport aux années précédentes. On est alors relativement au milieu de la temporalité des mobilisations des citoyens-contrôleurs à l'étude.

<sup>109</sup> Romain Pasquier, « Pouvoirs régionaux », in Jean-Michel de Waele (dir.), *Politique comparée*, Bruxelles, Bruylant, 2018.

<sup>110</sup> On divise le niveau d'endettement par le nombre d'habitants recensés en 2015 dans chaque pays.

De plus, j'ai sélectionné des collectifs qui mobilisaient un socle de modes d'action communs : élaboration de rapports d'audit, utilisation des chiffres, recours au droit, interpellation politique, rencontres publiques, conférences de presse, scandalisation. Mais l'investissement de ces modes d'action est différent, d'abord au cours du temps de la mobilisation, mais aussi en fonction de modalités diverses, comme la résonance culturelle du problème de l'endettement dans un pays (inscription à l'agenda public, intensité de la « crise » de la dette, relais et cadrages médiatiques dans chaque espace public national), les formes de droit mobilisables, les possibilités de recours à la médiatisation et les ressources politiques des militants des collectifs, plus généralement. Certains collectifs ont aussi été choisis parce qu'ils recouraient à des modes d'action spécifiques (recours en justice, usages des médias, élaboration de *designs* procéduraux pour institutionnaliser l'audit citoyen).

Enfin, la sélection des cas a aussi tenu compte de la structuration des systèmes politiques locaux<sup>111</sup> et les relations politiques qu'entretenait chaque collectif avec leur autorité publique. En effet, en fonction de la couleur politique de l'exécutif, de l'histoire politique des territoires de mobilisation et de l'état de « l'offre participative »<sup>112</sup>, certains collectifs se sont surtout mobilisés par procuration à travers des élus d'opposition (collectifs catalan, nîmois et de Madrid-Région), quand d'autres se sont adressés aux exécutifs (à Grenoble, à Liège, à Madrid-Ville et à Barcelone). Le cas de Madrid-Ville est particulier, en ce que le projet militant d'audit citoyen a été institutionnalisé, c'est-à-dire traduit politiquement par des acteurs institutionnels, ce qui permet de ne pas réduire l'étude des groupes militants à des formes relativement contestataires et exclusivement hors institution.

---

<sup>111</sup> Les opportunités et contraintes de proximité (liées à l'insertion dans une configuration politique locale), pour détourner Sidney Tarrow, « States and opportunities : The political structuring of social movements », in Doug McAdam, John McCarthy, Mayer Zald (dir.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 42-43.

<sup>112</sup> Guillaume Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2013.

**TABLEAU : LES COLLECTIFS EN COMPARAISON**

Collectif	Années d'activité	Effectifs militants	Modes d'action	Echelle d'intervention	Rapport au pouvoir local
Liège (Belgique)	2013-2019	15	Rapports financiers, rencontres avec les élus, actions de rue, articles de presse, articles militants, réunions publiques.	Mairie de Liège	Relations cordiales avec la majorité et l'opposition politique
Catalogne (Espagne)	2012-2017	20	Rapports financiers, rencontres avec des élus, actions de rue, articles de presse, articles militants, notes de presse, réunions publiques, motion parlementaire, manifestations.	1/ <i>Generalitat</i> de Catalogne <sup>113</sup>	Relais politiques dans l'opposition
			Rencontres avec l'équipe municipale, proposition sur une plateforme participative, journées de la « démocratie directe »	2/ Mairie de Barcelone	Contacts avec l'équipe municipale
Madrid-Ville (Espagne)	2012-2017	25	Rapports méthodologiques, rencontres avec les élus, actions de rue, articles de presse, articles militants, structures participatives, réunions publiques, manifestations.	Mairie de Madrid et Districts d'Usera et d'Arganzuela	Relais politiques dans la majorité
Madrid-Région (Espagne)	2013-2021	15	Rapports financiers, rencontres avec les élus, articles de presse, conférences et notes de presse, réunions publiques, actions en justice, manifestations.	Région de Madrid	Relais politiques dans l'opposition
Nîmes (France)	2011-2018	10	Rapports financiers, échanges (lettres) avec les élus, conférences et notes de presse, actions en justice, réunions publiques, tracts militants, manifestations.	1/ Mairie de Nîmes (2012-2014) 2/ Nîmes-Métropole (2014-2018)	Relais politiques dans l'opposition
Grenoble (France)	2011-2019	15	Rapports financiers, rencontres avec les élus, actions de rue, articles de presse, conférences et notes de presse, actions en justice, réunions publiques, tracts militants.	Grenoble-Alpes Métropole	Contacts avec l'exécutif métropolitain Relais politiques dans l'opposition

Toutefois, la construction du cadre comparatif doit veiller à ne pas invisibiliser les limites de la comparaison. D'abord, le fait d'étudier davantage de collectifs, notamment dans d'autres pays, n'a pas pu être envisagé, au vu des contraintes techniques de réalisation de la thèse (en termes de temps et de financement) et des exigences de la comparaison qualitative à saisir en profondeur les contextes, les modalités d'action, les interactions politiques et les profils militants. Il va de soi qu'il aurait pu être intéressant d'aller voir des collectifs d'audit citoyen en Italie, en Angleterre, ou encore en Grèce, ce qui aurait encore davantage nourri les effets de

<sup>113</sup> Organisation politico-administrative de la région (qui correspondrait à l'échelon régional dans d'autres pays) de Catalogne, qui dispose d'un statut d'autonomie depuis 1979 et largement refondé en 2006. La *Generalitat* est composée d'un Parlement catalan, monocaméral, où siègent 135 députés élus au scrutin proportionnel plurinominal et d'un gouvernement (souvent de coalition).

contextes sur les modalités pratiques de contrôle citoyen sur les élus. Toutefois, en analysant un rapport d'une centaine de pages d'un collectif d'audit citoyen anglais qui travaillait sur la dette du « borough » de Newham à Londres<sup>114</sup>, dans un contexte politique et institutionnel bien différent de mes cas<sup>115</sup>, le discours de ces auditeurs-citoyens anglais ne donnait pas à voir de différences majeures avec ce que j'ai pu observer avec les collectifs retenus dans le cadre de cette thèse<sup>116</sup>. De plus, j'ai volontairement délaissé un ensemble d'expériences d'audit citoyen, dans la mesure où la plus grande partie des collectifs qui se sont créés n'ont été actifs que durant une courte période, n'entamant ni production de rapports ni contacts politiques avec des interlocuteurs institutionnels. Cela nous apprend que le fait de constituer un collectif d'audit citoyen et d'épouser la figure de citoyen-contrôleur, pour les militants, n'a rien d'évident. En effet, cela suppose, comme on le verra au chapitre 1, certaines dispositions (dont la capacité à mobiliser un capital d'expertise militant).

Je me suis aussi interrogé sur l'opportunité d'intégrer d'autres collectifs locaux que ceux précédemment mentionnés, en Espagne (Oviedo) ou en Belgique (Bruxelles ou Verviers), auprès desquels j'ai accumulé des données (documentation militante, entretiens). Ils ne seront finalement pas étudiés dans le cadre de la thèse, dans la mesure où ils confortaient déjà les analyses menées à partir des six collectifs retenus, ou parce qu'ils ne répondaient pas aux critères de comparabilité (mobilisation sur plusieurs années, effectifs de militants, interpellation des élus). Le cadre de la comparaison ainsi stabilisé me paraît le plus pertinent, au regard des cas qui auraient pu être sélectionnés. Ensuite, il n'aura pas échappé au lecteur que la comparaison implique des sites de mobilisation certes infranationaux, mais différents : des municipalités comme Liège, Madrid et Barcelone, des communautés d'agglomération/métropoles comme Nîmes-Métropole et Grenoble-Alpes Métropole, et des régions comme la Catalogne et Madrid. Si la distribution des pouvoirs peut être radicalement différente d'un pays à un autre, la densité des interactions localisées entre militants et décideurs, les formes de mobilisation et les revendications des militants permettent d'esquisser mais surtout, de maîtriser la comparaison.

---

<sup>114</sup> Research for Action, *A citizen audit of LOBO loans*, 2018.

<sup>115</sup> État particulièrement unitaire et centralisé, et marqué par un ordre juridique de la *common law*.

<sup>116</sup> Les quelques différences observées sont notamment la professionnalisation du collectif londonien, qui dispose de financements publics et privés conséquents lui permettant d'avoir des salariés à plein temps, et surtout la manière dont les auditeurs mobilisent le droit. En effet, puisqu'il s'agit de la *common law*, les militants citent essentiellement des jurisprudences, un corpus restreint d'« acts » nationaux et surtout des normes de droit international.

## 2. Méthodologie

Le choix de recourir à l'analyse comparative et à la méthode comparée, sur un nombre restreint de cas, implique de mobiliser des techniques d'enquêtes adaptées. Au cours de mon investigation multi-site, entre la France (Nîmes et Grenoble), l'Espagne (Catalogne/Barcelone et Madrid) et la Belgique (Liège), d'octobre 2018 à mars 2020 (le contexte de crise sanitaire ayant réduit les possibilités physiques d'enquêter<sup>117</sup>), j'ai mobilisé simultanément la technique de l'entretien, l'analyse documentaire des productions militantes, les observations participantes, et l'analyse multivariée.

### *a. Les entretiens*

Grâce à mon mémoire de recherche, j'avais déjà un relatif accès au terrain, au moment de commencer mon doctorat, en octobre 2018, auprès des acteurs français impliqués dans les collectifs d'audit citoyen, notamment à Nîmes et à Grenoble, où j'avais déjà enquêté. Ceux-ci étaient en contact, plus ou moins étroit, avec le Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM), une association belge sans but lucratif qui est au centre du « mouvement social contre la dette publique », un écosystème d'organisations mobilisées sur les questions d'endettement et d'allocation de l'argent public. Grâce au CADTM et aux relations qu'entretiennent ses permanents avec d'autres réseaux militants, j'ai pu rapidement me mettre en lien avec des entrepreneurs belges et espagnols du dispositif d'audit citoyen, dont certains avaient été en contact avec le CADTM ou avec des auditeurs-citoyens français lors de séminaires militants. Après les premières relations entamées dans chaque espace national et local, j'ai suivi la démarche assez classique d'« effet boule de neige »<sup>118</sup>. Chaque fois qu'un acteur faisait référence à un autre membre de son collectif, d'un autre collectif que j'étudiais, ou à un décideur public, je lui demandais de me recommander et/ou de me donner son contact. La démarche a donc surtout été itérative. Mais j'ai fait face à plusieurs refus d'entretien, en particulier dans le collectif catalan, d'autant plus surprenant que les militants des autres

---

<sup>117</sup> J'ai donc continué à réaliser plusieurs entretiens lorsque cela était nécessaire, auprès des membres des différents collectifs. Il est intéressant de souligner que le passage au numérique du collectif de Madrid-Région, un des seuls collectifs encore actifs au moment de l'enquête, a été une opportunité pour moi, puisque certaines démarches militantes ont été rendues publiques sur Internet, ce qui m'a permis de les suivre à distance : conférences de presse du collectif, réunions militantes, intervention d'un auditeur-citoyen auprès d'un groupe de militants partisans de la région de Madrid.

<sup>118</sup> Michel Pinçon, Monique Pinçon-Charlot, *Voyage en grande bourgeoisie. Journal d'enquête*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 20.



collectifs n'ont quasiment jamais récusé le principe de l'enquête<sup>119</sup>. Le jeu des interconnaissances m'a amené à élargir mon échantillon d'enquêtés, jusqu'à ce que celui-ci soit relativement saturé (qu'il ne me permette plus d'aller rencontrer de nouvelles personnes avec des caractéristiques singulières que je n'avais pas déjà explorées). Concernant tout d'abord les entretiens, essentiellement semi-directifs (et compréhensifs<sup>120</sup>), il s'est surtout agi de questionner les militants en fonction de mes intérêts de recherche, encore peu formalisés au moment des premières entrevues, tout en leur laissant une relative liberté de parole dans la conduite de l'échange. J'ai donc mené une première phase d'immersion, étant guidé par la « curiosité du tout »<sup>121</sup>, en rencontrant les militants des trois pays que l'on me présentait comme « incontournables », c'est-à-dire qui avaient un rôle central dans l'animation de leur collectif respectif. Au cours de ces premiers entretiens, j'ai pu progressivement stabiliser, sans jamais figer, une grille d'entretien standard au corpus des militants (cf. grille n°1 dans les annexes). Comme je l'ai déjà affirmé, il est important d'insister sur le fait que la méthode d'analyse comparative institue une manière de raisonner singulière, la grille standard de questions élaborée au départ ayant sans cesse été amendée en fonction des éléments invoqués par des militants de différents collectifs. C'est à partir des thèmes abordés par certains que j'ai pu interroger, dans une deuxième série d'entretiens, à travers de nouveaux angles, d'autres militants, qui ne convoquaient pas d'eux-mêmes ces thèmes au cours de l'échange. L'aller-retour entre les entretiens a permis de rendre comparable les contenus des entretiens et, par conséquent, de contrôler la comparaison. L'utilisation des entretiens répond à deux objectifs : d'abord, recueillir des informations qui ne sont pas disponibles ailleurs (notamment les propriétés biographiques) et accéder aux représentations des acteurs (militants et décideurs), puis les mettre en perspective. Ensuite, aller confirmer et confronter aux discours des enquêtés les éléments invoqués dans certains documents permet de ne pas être tributaire d'une mémoire militante défaillante ou de militants esquivant des sujets volontairement ou involontairement. Le contenu des documents m'a aussi permis de repérer des lignes de clivage et de mesurer, lors des entretiens, les écarts de perception des militants, d'un collectif à un autre.

Allant, à tour de rôle, dans chacun des sites sélectionnés où se déroulait un audit citoyen, j'ai mené une série d'entretiens auprès de 59 auditeurs-citoyens qui se sont investis dans les

---

<sup>119</sup> « L'échantillon spontané » des enquêtés ne correspond donc pas à un échantillon strictement représentatif (Gérard Mauger, « Enquêter en milieu populaire », *Genèses*, Vol. 6, 1991, p. 136), même si j'ai essayé d'être le plus exhaustif possible, en interrogeant, par exemple, ceux qui avaient des « dispositions à parler » à mon égard, sur le rôle des militants m'ayant refusé la parole dans la vie du collectif.

<sup>120</sup> Jean-Claude Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 23 : « [...] en inversant le mode de construction de l'objet, en commençant par le terrain et en ne construisant qu'ensuite le modèle théorique, l'entretien compréhensif change radicalement la définition de la plupart des techniques d'enquête utilisées dans l'entretien de type impersonnel ».

<sup>121</sup> Michel Naepels, « L'épiement sans trêve et la curiosité de tout », *L'Homme* [en ligne], Vol. 203-204, 2012. En ligne : <https://journals.openedition.org/lhomme/23101> ; consulté le 21/01/2022.

collectifs à l'étude, et pour lesquels j'ai veillé à recenser les données socio-biographiques.

Parmi eux, avec quinze militants, j'ai mené deux à trois entretiens au cours de l'enquête :

Collectif d'audit citoyen	Nîmes (France)	Grenoble (France)	Liège (Belgique)	Madrid-Ville (Espagne)	Madrid Région (Espagne)	Barcelone - Catalogne (Espagne)
Nombre de personnes interrogées (n=59)	6 (dont 1 élu)	14 (dont 1 ancien élu)	12	11 (dont l'adjoint à l'économie)	3	13

Lors des entretiens avec les militants, j'ai exploré les modalités de leurs engagements (avant la séquence de mobilisation pertinente pour mon étude) pour repérer les dispositions propres à l'investissement dans l'audit et le contrôle citoyen, les ressources valorisées par les acteurs dans ce cadre, ainsi que les conditions d'acquisition de ces compétences. J'ai aussi interrogé les auditeurs-citoyens sur leurs pratiques militantes et les savoir-faire déployés lors des démarches associées à l'audit citoyen. J'ai accordé une attention particulière aux contacts qu'ils ont eus avec les personnels administratifs et politiques, afin de cerner comment, dans chaque collectif, se sont dessinés des « compromis de travail »<sup>122</sup> avec les décideurs, aussi relatifs et éphémères soient-ils. J'ai aussi pris le soin de sonder leurs perceptions critiques sur le personnel politique (au niveau national et local), leurs valeurs, leur vision d'un ordre politique et démocratique plus « juste » (c'est-à-dire leur imaginaire démocratique), et également ce qu'ils considéraient comme des formes démocratiques désirables.

Le deuxième pan de l'enquête par entretiens a consisté à réaliser une série de rencontres avec des décideurs politiques ou administratifs, qui ont été, plus ou moins directement, des interlocuteurs des auditeurs-citoyens. La volonté de prolonger l'enquête en direction de ces élus et personnels répond à l'intérêt que j'accorde à la sociologie relationnelle<sup>123</sup>. Il m'a, en effet, semblé incontournable, dans le cadre d'une sociologie politique comparée, de reconstituer les perceptions des deux parties quant à leurs interactions politiques, auxquelles je n'ai pas pu assister puisqu'elles ont précédé le temps de l'enquête (entre 2011 et 2017, alors que j'ai commencé ma thèse fin 2018). En reprenant des éléments issus des documents et discours militants qui revenaient sur des rencontres avec certains décideurs, j'ai interrogé les interlocuteurs institutionnels sur la manière dont ils interprétaient le fait que des citoyens

<sup>122</sup> Erving Goffman, *Communication conduct on an island community*, thèse de doctorat en sociologie, Chicago, Université de Chicago, 1953.

<sup>123</sup> Dans la tradition éliassienne (Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1991).

demandent à exercer un droit de contrôle sur les affaires publiques (cf. grille n°2 dans les annexes). Il faut notifier que les questions variaient en fonction de leur appréciation des entreprises d'audit citoyen : y étaient-ils favorables ? Adhéraient-ils à l'imaginaire démocratique des auditeurs-citoyens ? Cela m'a permis de reconstituer les principales catégories de jugement, des élus et décideurs, de la figure de citoyen-contrôleur. Pour les élus qui semblaient favorables aux démarches et qui avaient souvent rencontré des auditeurs-citoyens, j'ai joué du contexte d'interrelations entre les militants que je connaissais et certains élus. Pour ceux qui regardaient d'un œil plus méfiant les collectifs (voir l'encadré suivant), j'ai adopté une autre manière de présenter ma recherche doctorale. J'ai plutôt insisté sur l'étude que j'entendais mener entre les citoyens et les finances locales. Une fois l'entretien convenu, j'ai pu progressivement poser des questions relatives aux démarches du collectif d'audit citoyen sur place<sup>124</sup>.

Voici la liste des décideurs administratifs et élus avec qui j'ai pu m'entretenir (n=22) :

Collectivité	Personnes/fonctions
Nîmes-Métropole	<b>2 élus d'opposition métropolitains</b> <sup>125</sup> Directeur financier de Nîmes-Métropole
Grenoble-Alpes Métropole	<b>1 ancien élu d'opposition métropolitaine</b> Directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole
Ville de Liège	<b>5 élus d'opposition</b> Directeur financier de la Ville de Liège Directrice du Centre régional d'aide aux communes (CRAC)
Ville de Madrid	<b>Adjoint municipal à l'économie (2015-2017)</b> <b>Chef de cabinet de l'adjoint municipal à l'économie (2015-2017)</b> <b>Directrice du Consejo asesor (Conseil d'experts) de l'audit citoyen municipal (2015-2019)</b> <b>Sous-directeur de l'audit citoyen municipal et des politiques publiques (fonctionnaire)</b> Directeur général de la participation citoyenne (2015-2019) Cheffe de cabinet de la direction de la transparence (2015-2019) Directrice générale de la coordination territoriale (2015-2019) <b>Coopérative chargée de l'animation des Forums locaux (2017)</b>
Ville de Barcelone	<b>Directeur général de l'économie (depuis 2015)</b>
Generalitat	<b>Échanges épistolaires brefs avec deux anciens députés de la Candidatura d'unitat popular</b>

Il faut souligner les limites de cette enquête auprès des décideurs, qui ne m'a pas permis d'aller sonder les perceptions de l'équipe exécutive, des fonctionnaires et des élus d'opposition, dans une même proportion pour toutes les configurations politiques à l'étude. D'une part, les maires/bourgmestres, les présidents de métropole et certains adjoints/échevins à l'économie ont

<sup>124</sup> La situation a été délicate lorsque j'ai interrogé les directeurs financiers de Nîmes-Métropole et de Grenoble-Alpes Métropole. En effet, ces deux collectivités ont été attaquées en justice par certains membres des collectifs d'audit citoyen.

<sup>125</sup> Le surlignage en « bleu » et en « gras » marque les acteurs qui s'estiment spontanément « favorables » aux démarches d'audit citoyen. Les autres, non pas tant défavorables, sont d'accord avec le principe d'associer davantage le citoyen aux décisions politiques, en marquant toutefois des accords avec les pratiques des auditeurs-citoyens.

refusé mes demandes d'entretien, quelques-uns en me redirigeant toutefois vers des décideurs administratifs (à Liège, à Nîmes et à Grenoble)<sup>126</sup> ou des membres de leur cabinet. D'autre part, j'ai enquêté auprès d'élus d'opposition, lesquels ont un intérêt politique à se positionner contre les actions de la majorité politique en place et à s'approprier les fruits des démarches d'audit citoyen (rapports, constats de manque de transparence des collectivités dans la transmission de documents, manque de réactivité).

Tous les entretiens (auprès des militants et des décideurs) ont été enregistrés et retranscrits. Ils ont fait l'objet de codages manuels en parallèle de l'analyse documentaire (voir au point suivant), afin de faire émerger de grandes catégories communes, les entretiens avec les militants et ceux avec les décideurs ayant été étudiés séparément. On a favorisé un « open coding »<sup>127</sup> pour analyser les données collectées, c'est-à-dire que l'on ne s'est pas toujours appuyé sur des concepts déjà légitimes ou investis par la science politique pour conforter ou invalider des catégories. Ces catégories communes ont permis de comparer, par contrastes et par similitudes, les données, selon la méthode liée à la théorie enracinée des données, et la méthode d'analyse comparative continue plus précisément. On peut décrire celle-ci en quatre temps principaux, à partir de l'ouvrage méthodologique de Barney Glaser et d'Anselm Strauss<sup>128</sup> :

#### **« Première étape : la comparaison des occurrences applicables à chaque catégorie**

Le chercheur commence par coder chaque occurrence de ses données en autant de catégories possibles au fur et à mesure que les catégories émergent ou que les données recueillies correspondent à une catégorie existante [...]. Le codage consiste à noter simplement les catégories [...], par exemple sur des fiches [...]. Pendant que l'on code une occurrence dans une catégorie, il faut la comparer avec les ensembles précédents de données relevées dans le même groupe ou dans des groupes différents et codés dans la même catégorie [...]. Cette comparaison continue des occurrences commence très vite à engendrer des propriétés théoriques en lien à la catégorie [...].

---

<sup>126</sup> Sur les études relatives à l'action politique des agents administratifs locaux, lire notamment le chapitre 4 (« Qui gouverne localement ? Pouvoir politique et fabrique de l'action publique au local » d'Anne-Cécile Douillet, Rémi Lefebvre, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017, p. 147-193.

<sup>127</sup> José Luis Fernández-Martínez, Patricia García-Espín, Manuel Jiménez-Sánchez, « Participatory Frustration : The Unintended Cultural Effect of Local Democratic Innovations », *Administration & Society*, Vol. 52(5), 2020, p. 727.

<sup>128</sup> Barney Glaser et Anselm Strauss, *La découverte de la théorie enracinée...*, *op. cit.*, p. 210-220.

## **Deuxième étape : l'intégration des catégories et de leurs propriétés**

Avec la poursuite du codage, les unités de comparaison continue passent de la comparaison d'occurrences entre elles à la comparaison d'occurrences avec les propriétés de la catégorie provenant des comparaisons initiales des occurrences [...]. La comparaison continue conduit ainsi aisément à une intégration des connaissances accumulées en lien avec une propriété de la catégorie, en les articulant de différentes façons et en aboutissant à un tout unifié. En outre, les diverses propriétés commencent elles-mêmes à s'intégrer [...].

## **Troisième étape : la saturation des catégories**

Alors que la théorie se développe, diverses caractéristiques de la méthode de comparaison continue commencent à restreindre ce qui alors pourrait devenir une tâche accablante. La délimitation se produit au double niveau de la théorie et des catégories. Tout d'abord, la théorie se densifie : des modifications majeures interviennent de moins en moins pendant que le chercheur compare les occurrences successives d'une catégorie avec ses propriétés [...]. La réduction signifie que le chercheur découvre des régularités dans les catégories ou leurs propriétés, lui permettant de formuler la théorie à l'aide de concepts moins nombreux mais plus abstraits [...]. Le deuxième niveau de délimitation s'opère par une réduction de la liste originelle des catégories codées. À mesure que la théorie se développe, qu'elle devient plus dense et qu'elle fonctionne de mieux en mieux pour ordonner de plus en plus de données qualitatives, le chercheur se concentre sur elle afin de diminuer la liste initiale des catégories pour recueillir et coder les données, selon le cadre effectif de sa théorie [...]. Il consacre alors plus de temps à la comparaison continue d'occurrences clairement applicables à cet ensemble restreint de catégories. La saturation théorique des catégories constitue une autre modalité de délimitation. Lorsque le chercheur a codé les occurrences pour la même catégorie un certain nombre de fois, il apprend à voir rapidement si l'occurrence suivante indique un nouvel aspect [...].

## **Quatrième étape : la rédaction de la théorie**

À ce stade de l'analyse qualitative, le chercheur est en possession de données codées, d'une série de mémos et d'une théorie. Les réflexions développées dans ses mémos décrivent le contenu caché derrière les catégories, qui donnera naissance aux thèmes majeurs de la théorie présentée [...] ».

Après avoir suivi pendant plusieurs mois ce processus d'analyse des données, en les codant plutôt manuellement, j'ai souhaité recoder les contenus des entretiens avec le logiciel *Nvivo*, afin de voir si le codage manuel avait omis de faire apparaître des occurrences et catégories significatives. Pour donner quelques exemples du recodage avec *Nvivo*, certaines catégories étaient les suivantes : « présentation de soi des collectifs », « ressources politiques », « distinction à la politique », « invocation de valeurs », « socialisation à la question de la dette », « perceptions critiques de la gestion de la dette », « jugements sur la transparence », « impacts politiques des démarches », « division du travail militant », « raisonnements chiffrés », « mobilisations du droit », « usages des médias », « perception légitime du rôle du citoyen en démocratie », etc.

A partir de ces données codées, j'ai ensuite pu faire émerger la problématique centrale de cette thèse, à savoir les ressorts, modalités et conséquences du travail d'imposition de la figure du citoyen-contrôleur dans des configurations politiques variées.

#### *b. L'analyse documentaire*

Le recueil et l'analyse des documents, produits et accumulés par les auditeurs-citoyens dans le cadre de leurs mobilisations, ont été largement facilités par le fait que les militants à l'étude disposaient d'un rapport particulièrement exhaustif à l'écrit et à l'archivage (ce qui dit déjà des choses de leurs positions dans la hiérarchie sociale<sup>129</sup>). L'accès à des sources – manuscrites pour les collectifs français et belge, numériques pour les collectifs espagnols – a été rendu possible par des échanges de plusieurs mois avec les enquêtés, afin qu'ils m'accordent leur confiance. Parmi ces archives, on retrouvait : des tracts militants, des notes d'analyses, des textes d'intervention auprès d'élus, des comptes rendus de réunions et des échanges entre militants, des notes de presse, des correspondances avec des élus ou décideurs, des mémoires en justice.

Ce corpus a permis de compléter les informations issues des entretiens, et de repérer des éléments invisibilisés lors des entretiens et des observations : la structure précise de l'argumentaire, les conditions de production du travail d'expertise, les doutes et dilemmes des militants. Les divers documents et prises de note recensant des contacts avec des interlocuteurs institutionnels ont constitué des sources importantes afin d'interroger à la fois les militants et les décideurs sur le contenu de telles rencontres. L'exploitation des productions militantes m'a

---

<sup>129</sup> Bernard Lahire, *Tableaux de familles. Heurts et malheurs scolaires*, Paris, Seuil, 1995.

aussi permis de saisir l'évolution du discours des collectifs, en fonction du temps de la mobilisation et des modes d'action employés.

Pour analyser le contenu de ces archives militantes, j'ai élaboré un document texte par collectif (donc six au total), en codant tout un ensemble d'informations recensées quant à chacun, à partir de catégories communes, afin de pouvoir comparer les données. Voici à titre d'exemples les catégories au sein desquelles j'ai accumulé de l'information à partir de l'exploitation des productions militantes :

I. Incarnation « citoyenne » :

1. Présentation de soi (auprès du public, des médias, des décideurs) ;
2. Publics visés (à qui le collectif s'adresse ?) ;
3. Publics sensibilisés.

II. Registre technique :

1. Personnes-ressources (militants qui ont des ressources techniques à faire valoir auprès des décideurs ; contacts importants des collectifs dans la réalisation de l'audit citoyen) ;
2. Capitalisation de connaissances (administration d'un raisonnement et agencement des connaissances à travers des dispositifs chiffrés) ;
3. Connaissance des procédures techniques (accès aux documents, par exemple) ;

III. Registre des valeurs et critiques :

1. Valeurs invoquées ;
2. Critiques (opacité, manque de démocratie interne à une assemblée légiférante) ;
3. Normes de droit convoquées.

IV. Registre prescriptif :

1. Registres de justification et de légitimation (en quoi l'audit citoyen est incontournable aux yeux des militants ?) ;
2. Demandes les plus procédurales ;
3. Demandes les plus substantielles ;
4. Demandes mixtes.

À partir de ces catégories générales, j'ai pu ensuite coder les informations de manière comparative dans des tableaux (voir par exemple l'annexe 5).

Au-delà des productions militantes, j'ai aussi cherché à étudier la manière dont la presse numérique et la presse quotidienne régionale avaient couvert, ou non, certains des événements organisés par les auditeurs-citoyens (voir le chapitre 5).

Les cas de Madrid–Ville et du collectif catalan sont particuliers, en ce que leurs militants ont produit des documents qui ont ensuite été débattus et repris par des décideurs et des élus. En cela, ils ont marqué la mémoire de l'institution. J'ai donc travaillé sur des documents institutionnels (officiels et parfois informels) mentionnant l'audit citoyen, entre 2011 et 2016 en Catalogne, 2015 et 2019 à la mairie de Madrid. J'ai aussi étudié les programmes des partis politiques qui mentionnaient, ou non, l'audit citoyen, pour voir l'influence électorale de certains collectifs à l'étude. Tous ces éléments ont permis d'évaluer les effets sociaux et politiques produits par les collectifs d'audit citoyen.

### *c. Les observations*

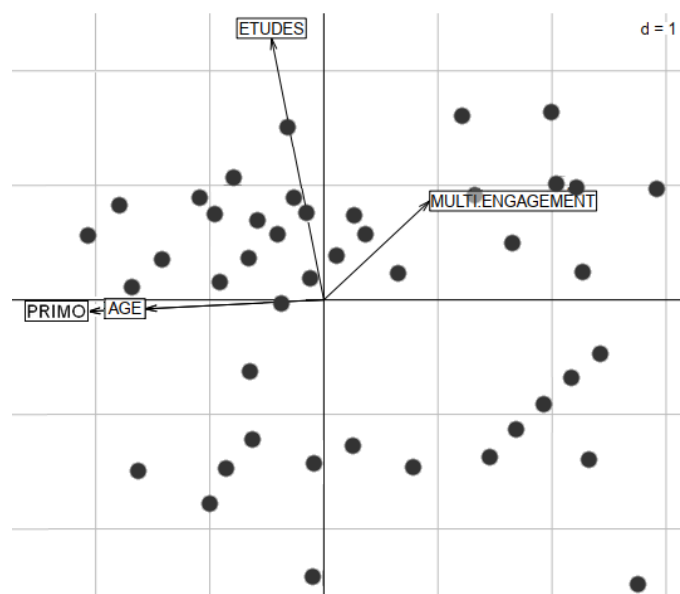
L'enquête a été réalisée relativement en décalage avec le temps de la mobilisation. J'ai réalisé une immersion par séquence, en restant de sept à dix jours auprès des acteurs de chaque collectif. Si la plupart des collectifs d'audit citoyen ne se réunissaient que peu ou plus, lors de la phase de collecte des données, j'ai tenu à être présent lors de réunions militantes (à Liège ou à Madrid–Région). Cela m'a permis de découvrir l'organisation pratique de la division des tâches militantes, au-delà des discours des acteurs en entretien. J'ai également assisté à plusieurs conférences de presse du collectif de Madrid–Région, à Madrid en juin 2019, au moment où les militants déposaient un recours en justice contre la région. Pendant la crise sanitaire, j'ai observé plusieurs événements organisés en ligne par ce même collectif (réunion avec un groupe partisan à la veille des élections régionales en juin 2021).



#### d. L'analyse multivariée

Afin de systématiser l'analyse des parcours militants, j'ai croisé l'analyse qualitative que j'avais déjà effectuée (voir le chapitre 1) et la projection offerte par une analyse multivariée (que j'ai réalisée plus tard, en fin de thèse)<sup>130</sup>.

L'analyse multivariée a été construite avec le logiciel *R Studio*, selon onze critères, à partir des données disponibles pour 77 militants (même si je ne disposais que de certaines informations pour 5 d'entre eux)<sup>131</sup>. J'ai d'abord réalisé une projection à partir de quatre variables quantitatives (âge, nombre d'années d'études, date de la primo-militance<sup>132</sup>, nombre de multi-engagements diachroniques). Chaque point correspond à un militant. On obtient dès lors une structuration de la projection en deux axes. L'axe horizontal (des abscisses) qui contribue à 56,8% de l'inertie totale du nuage des points, représente plutôt la distribution des âges (des plus jeunes à gauche aux plus âgés à droite), ainsi que le capital des expériences militantes (de celles et ceux entrés dans la militance récemment à gauche à celles et ceux qui sont engagés depuis plus longtemps, à mesure que l'on se déplace vers la droite de l'axe). L'axe vertical, quant à lui, contribue à 24,4% de l'inertie totale du nuage de points. Il représente plutôt le capital scolaire : à mesure que l'on se déplace vers le haut, les militants ont tendance à être plus diplômés. On obtient alors une telle distribution (chaque point représentant un militant) :

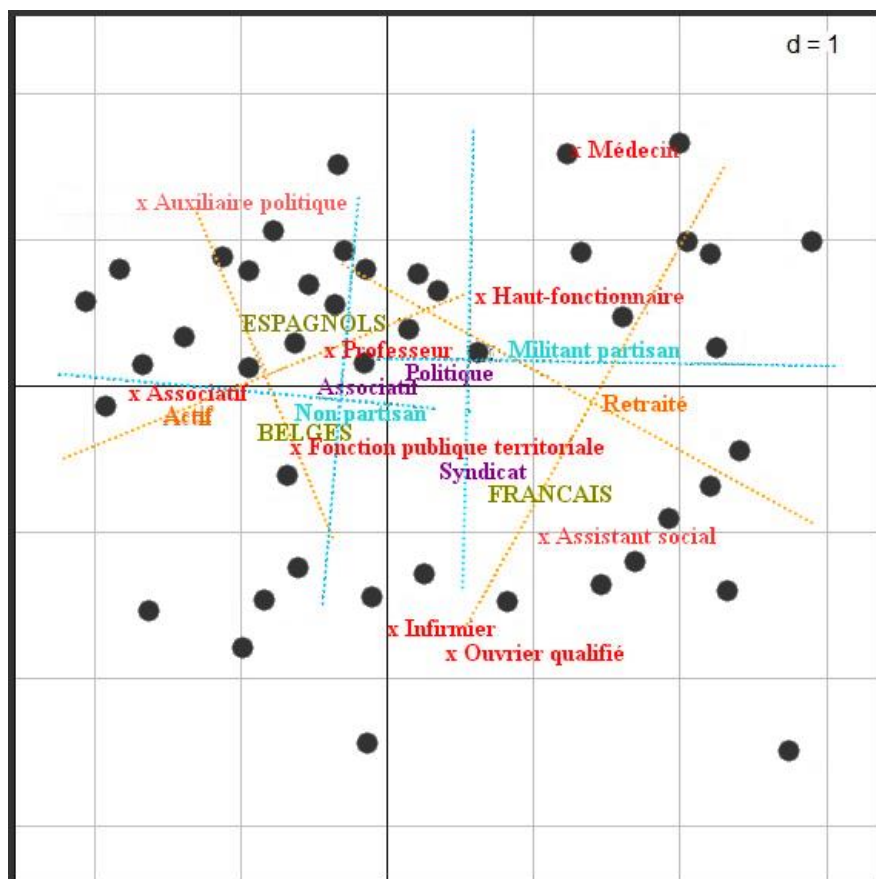


<sup>130</sup> L'intérêt de recourir à cette dernière est parfaitement résumé par Pierre Bourdieu : « [...] bien qu'il soit inaccessible à l'intuition désarmée de l'expérience ordinaire, cet espace de relations invisibles a plus de réalité que les plus visibles des données immédiates de la connaissance de sens commun » (Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989).

<sup>131</sup> Pour le tableau des données disponibles pour les 72 militants, voir l'annexe 4.

<sup>132</sup> Les variables « âge » et « primo-militance » ont été encodées en divisant la population militante en plusieurs classes : 7 classes pour la variable « âge » (entre 20 et 30 ans, entre 30 et 40 ans, entre 50 et 60 ans... entre 70 et 80 ans), 6 classes pour la variable « primo-militance » (mobilisé.es entre 1955 et 1965, entre 1965 et 1975... entre 2005 et 2015).

J'ai ensuite ajouté des variables qualitatives en tant que variables supplémentaires sur la projection (nationalité, sexe, actifs/retraités, profession, type d'étude, dominance de l'engagement [syndical, associatif, politique] et enfin, une variable prenant en compte les militants qui ont fait de l'activisme partisan ou non)<sup>133</sup>. À des fins de lisibilité de la projection, je n'ai pas fait apparaître certaines variables qui n'étaient pas structurantes (comme la variable liée au sexe des militants) :



Légende :

Professions (ou ex-professions) occupées

Nationalités

Militants encore en activité (professionnelle) / à la retraite

Militants ayant déjà été engagé au sein d'une formation politique

Dominance associative, syndicale ou partisane dans la carrière militante

On utilisera les entretiens avec les militants tout au long des neuf chapitres qui composent la thèse. Le chapitre 6 introduira les entretiens réalisés avec les élus d'opposition qui ont défendu l'audit citoyen au sein de leur configuration politique et le chapitre 8 se focalisera sur les entretiens effectués avec les décideurs et élus.

L'analyse multivariée sera présente aux chapitres 1 et 9, lors de l'étude du passé social des acteurs et le déplacement post-audit citoyen des militants. Les chapitres 2, 3, 4 et 5 reposeront tout particulièrement sur l'analyse documentaire des productions militantes (bien qu'on utilise un ensemble d'extraits d'entretien). Plus précisément, les chapitres 4, 5 et 6 reposeront sur les

<sup>133</sup> Une douzième variable a été ajoutée (l'engagement post-audit citoyen), que l'on ne traitera qu'au chapitre 9 de cette thèse. C'est sûrement pour comprendre les réinvestissements post-audit citoyen des citoyens-contrôleurs que l'analyse multivariée s'est révélé la plus féconde.

rapports militants adressés aux décideurs. Le chapitre 5 comprendra également l'analyse des mémoires en justice des collectifs qui ont fait le choix de s'investir en justice. Le chapitre 7 permettra de voir l'impact des collectifs sur l'agenda public, électoral et institutionnel, à travers l'analyse de documents produits des acteurs politiques ou institutionnels. Concernant les observations, on les introduira au sein des chapitres 1, 5, 6 et 9.

### 3. Présentation des cas d'études

#### *a. L'audit citoyen en France, en Espagne et en Belgique*

L'audit citoyen a émergé au Brésil en 2001, et a ensuite été importé en Europe au début des années 2010. Allons voir comment il s'est diffusé en France, en Espagne et en Belgique plus particulièrement. En France, la première mention de l'audit citoyen apparaît en janvier 2010, quand un militant du CADTM-France demande à ce que l'on élargisse la perspective des « audits citoyens de la dette », plus seulement aux États des pays du « Sud », mais également aux « pays du Nord », dont la France, afin de « décider si la dette est socialement utile ou non »<sup>134</sup>. Il plaide de nombreuses fois pour la mise en place d'un tel audit au niveau français, s'inspirant notamment des démarches de militants grecs qui ont créé en juillet 2010 un « Comité contre la dette » pour demander un audit de la dette mené par une entité indépendante du pouvoir, afin d'identifier la part « illégitime » de la dette publique grecque<sup>135</sup>. En août 2011, sur la base des travaux du CADTM, le président de l'Association pour la taxation des transactions financières et l'action citoyenne (ATTAC) décide de lancer une campagne unitaire destinée à promouvoir l'audit citoyen de la dette au niveau français, en demandant aux militants du CADTM de s'y associer<sup>136</sup>. Les deux associations, qui souhaitent élargir la campagne à un ensemble plus large de collectifs associatifs, syndicaux et politiques, soutiennent la création d'une multiplicité de collectifs locaux, sur la base de l'ancrage territorial d'ATTAC, afin de travailler ensemble à l'audit de la dette publique française. En septembre de la même année, le quotidien *Libération* révèle l'ampleur des « emprunts toxiques »<sup>137</sup>, qui affectent de nombreuses collectivités publiques françaises. À partir de ce moment, de nombreux collectifs

---

<sup>134</sup> « Dette publique dans les pays du Nord : et si on demandait des comptes ? », *Autres Voix de la Planète*, Vol. 45, 2010, p. 21.

<sup>135</sup> Yorgos Mitralias, « La campagne pour un audit de la dette publique grecque [...] », *Autres Voix de la Planète*, Vol. 50, 2011, p. 22.

<sup>136</sup> Entretien avec Éric Toussaint, Président du CADTM, le 15 janvier 2019 à Liège (Belgique).

<sup>137</sup> Nicolas Cori, « Carte de France des emprunts toxiques », *Libération.fr*, 23 septembre 2011.

vont se focaliser sur les emprunts structurés souscrits par leurs collectivités locales, comme c'est le cas des militants nîmois et grenoblois que l'on va étudier.

En Espagne, il existait préalablement aux collectifs d'audit citoyen, des réseaux associatifs mobilisés autour d'enjeux liés à la dette publique espagnole (Plateforme 0,7 % ; Réseau citoyen pour l'annulation de la dette externe ; Réseau qui doit à qui ?<sup>138</sup>). Des militants étaient disposés à investir la question de la dette, quand a émergé, à partir de mai 2011, le mouvement d'occupation des places, que l'on appelle le « 15-M » en Espagne. Au sein des places occupées, plusieurs militants décident de reprendre l'audit citoyen (alors popularisé en Europe par le CADTM) pour l'inscrire à l'agenda militant du « 15-M ». En mars 2012, des militants barcelonais et madrilènes créent ensemble une plateforme nationale d'audit citoyen de la dette, afin d'enquêter sur la dette de l'État espagnol. Ce n'est qu'à partir de mai 2015 et des élections municipales, que les collectifs barcelonais et madrilène décident de s'intéresser à la dimension locale de l'endettement public<sup>139</sup>.

Enfin, en Belgique, une plateforme d'audit citoyen est créée début 2013, sur la base des travaux menés par le CADTM depuis les années 2000, et notamment à la suite de la publication d'un ouvrage d'un de ses membres quant à la nécessité de réaliser un audit citoyen de la dette fédérale belge<sup>140</sup>. Après la parution du livre, le CADTM, ainsi que le syndicat de la Fédération générale du travail de Belgique, décident de mener une campagne de communication<sup>141</sup> afin de mobiliser le plus largement et de lancer des audits citoyens. En mars 2013, naît le collectif d'audit citoyen de la dette à Liège, dont les militants se mettent assez rapidement à enquêter sur les finances de la ville, réputée pour être particulièrement endettée.

De son émergence brésilienne à sa réappropriation par les collectifs à l'étude, de sa perspective stato-centrée sur les pays les moins développés (filiation tiers-mondiste) à sa modulation dans des espaces locaux des pays d'Europe de l'Ouest, l'audit citoyen a circulé et a été articulé au sein de configurations politiques, donnant à voir des interactions et relations entre citoyens-contrôleurs et décideurs.

Avant de contextualiser chaque collectif d'audit citoyen dans son environnement politique, il faut mettre en perspective les cas comparés, en croisant un certain nombre d'informations :

---

<sup>138</sup> En Espagnol : *Plataforma 0,7 % ; la red ciudadana por la abolición de la deuda externa ; la red ¿Quién debe a quién?*

<sup>139</sup> Entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Ville, le 10 octobre 2018, à Madrid.

<sup>140</sup> Olivier Bonfond, « Pourquoi un audit citoyen de la dette publique belge ? », in *Et si on arrêta de payer ? 10 questions/réponses sur la dette publique belge et les alternatives à l'austérité*, 2012, p. 145-156.

<sup>141</sup> Intitulée : « À qui profite la dette ? », clip de campagne visible ici : <https://www.youtube.com/watch?v=V28vk6DVE1k> ; consulté le 03/04/2022.

**TABLEAU : COMPARAISON DES SITUATIONS ÉCONOMIQUES LOCALES**

Site de mobilisation	Nombre d'habitant.es (pour 2015) <sup>142</sup>	Encours de dette (en 2015) <sup>143</sup>	Dette / habitant (2015)	Taux de chômage (2015) <sup>144</sup>
<b>Nîmes-Métropole</b>	256 000	183 millions	710 euros	12,5 %
<b>Grenoble-Alpes Métropole</b>	445 000	375 millions	840 euros	9%
<b>Région de Catalogne (collectif catalan)</b>	7, 42 millions	68 milliards	9 250 euros	19 %
<b>Région de Madrid (collectif Madrid – Région)</b>	6, 42 millions	28, 6 milliards	4 360 euros	17 %
<b>Ville de Barcelone (collectif catalan)</b>	1,6 million	836 millions	520 euros	14 %
<b>Ville de Madrid (collectif Madrid – Ville)</b>	3,14 millions	4, 7 milliards	1 500 euros	16%
<b>Ville de Liège</b>	200 000	1, 17 milliards	5 900 euros	15,7%

On pourrait faire l'hypothèse qu'un niveau d'endettement élevé d'une collectivité favoriserait l'émergence d'un collectif d'audit citoyen sur son territoire. C'est en partie le cas pour les collectifs de Liège, de Catalogne, de Madrid-Ville et de Madrid-Région. À l'inverse, lorsque le collectif catalan décide d'interpeller les autorités municipales barcelonaises pour lancer un processus d'audit citoyen de la dette, l'exécutif lui rétorque que la situation financière n'est pas, contrairement à celle de la ville de Madrid, à risque. Le faible degré d'endettement désincite

<sup>142</sup> Données INSEE pour la France, *Instituto Nacional de Estadística* en Espagne, le site de la ville de Liège pour Liège.

<sup>143</sup> [Sources en lien hypertexte, consultées le 21/01/2022] [Ville de Liège](#) ; [Nîmes-Métropole](#) ; [Grenoble-Métropole](#) ; [Régions de Madrid et de Catalogne](#) ; [Ville de Barcelone](#) ; [Ville de Madrid](#).

<sup>144</sup> [Sources en lien hypertexte, consultées le 21/01/2022] ; [Ville de Barcelone et Catalogne](#) ; [Région de Madrid](#) ; [Ville de Madrid](#) ; [Ville de Liège](#) ; [Nîmes-Métropole](#) ; [Grenoble-Alpes Métropole](#).

les militants à investir durablement l'échelon municipal, pour se concentrer sur le niveau régional. Au contraire, les collectifs de Nîmes et de Grenoble se mobilisent à l'échelle de leurs métropoles respectives, alors qu'elles n'ont pas un encours de dette particulièrement élevé. Dans leurs cas, c'est le repérage d'emprunts financiers dits « structurés », souscrits par leurs collectivités, qui les poussent à s'engager dans un travail d'audit. À la différence des autres collectifs, les militants français s'engagent sur un objet très spécifique (des emprunts « structurés » précis, considérés à risque).

Au-delà du volume d'endettement ou de la définition d'une situation financière problématique qui expliquerait une mobilisation sur de tels enjeux, il faut aussi mettre en perspective le fait que les initiatives d'audit retenues dans l'échantillon émergent toute dans un contexte social marqué par des traditions militantes et associatives fortes :

**TABLEAU : COMPARAISON DES CONTEXTES POLITIQUES ET ASSOCIATIFS**

Site de mobilisation	Histoire politique	Antécédents de mouvements sociaux et d'acteurs associatifs sur les questions financières publiques :
Nîmes-Métropole	Création en 2002, dirigée jusqu'en 2014 par un président de droite (UMP). Entre 2014 et 2010 : dirigée par un président du centre-droit (UDI)	- Création d'ATTAC à Nîmes en 1998 - Militants du CADTM-France (2001)
Grenoble-Alpes Métropole	Structure intercommunale créée en 1966. Entre 1995-2014, dirigée par un président de gauche (PS). Depuis 2014 : par un président de centre-gauche	- Groupes d'Action Municipale (années 1960) ; Unions de Quartier - Association pour la Démocratie, l'Ecologie et la Solidarité (1983) - Création d'ATTAC à Grenoble en 1999 - Militants du CADTM-France (2001)
Liège	Dirigée depuis 1973 par des bourgmestres issus du Parti socialiste	- Grève des services publics en 1983-1983 - Siège du CADTM depuis 1990 Appel des 600 - Groupe militant « Argent fou » Création d'ATTAC-Liège en 1999
Barcelone	1982-2011 : dirigée par la gauche unioniste (PSC) 2011-2015 : par le centre droit indépendantiste Depuis 2015 : par une coalition « citoyenne » proche de Podemos (Barcelona en Comú)	- Mouvements de voisins - Plateforme 0,7% en 1994 - Réseau Citoyen pour l'Abolition de la Dette Extérieure en 1999 - Plateforme « Qui doit à qui ? » en 2005
Catalogne	Dirigée depuis 2010 par une coalition indépendantiste	<i>Ibid.</i>
Madrid-Ville	Dirigée par la droite (Parti populaire entre 1991 et 2015) Entre 2015-2019 : dirigé par une coalition « citoyenne » (Ahora Madrid)	<i>Ibid.</i>
Madrid-Région	Créée en 1983. Dirigée par la droite (Parti populaire) depuis 1995	<i>Ibid.</i> + Mouvements de défense de la santé publique

Après ces éléments généraux de contextualisation, il faut désormais détailler, en partant de chaque cas d'étude, la configuration politique – la position des collectifs par rapport aux acteurs politiques locaux – et son évolution dans le temps, pour mieux comprendre les modalités pratiques du travail politique des militants. Il s'agit là d'une étape préalable mais essentielle, pour rendre intelligibles les développements ultérieurs de ce travail doctoral. On a pris le soin d'élaborer des frises chronologiques pour chaque collectif (voir l'annexe 3) pour aider les lecteurs à mieux se repérer.

### *b. En Belgique : le collectif de Liège*

Le collectif liégeois d'audit citoyen de la dette a été créé en mars 2013, après la mise en place d'une plateforme belge d'audit citoyen soutenue par le CADTM, ainsi que par divers syndicats et associations<sup>145</sup>. Les auditeurs-citoyens liégeois agissent au sein d'une configuration territoriale que l'on ne retrouve pour aucun autre cas à l'étude : une commune qui appartient à une région à pouvoir législatif d'un État fédéral<sup>146</sup>. En Belgique, la région est directement compétente pour le financement des communes. Elle dote, à travers le « Fond des communes », les diverses communes wallonnes, ce qui constitue une part non négligeable des recettes des communes<sup>147</sup>. Il faut aussi ajouter que Liège est une commune disposant d'un volume d'endettement élevé. À ce titre, elle est sous « plan de gestion »<sup>148</sup> depuis la création d'un organisme d'intérêt public, rattaché à l'autorité du ministre des pouvoirs locaux de la région wallonne, en 1995 : le Centre régional d'aide aux communes (CRAC). Celui-ci s'investit auprès des communes considérées comme étant en « difficulté financière », lorsque celles-ci demandent une assistance financière à la région :

---

<sup>145</sup> Le principe de l'audit citoyen belge bénéficie du soutien d'organisations « pilariées » : Mouvement ouvrier chrétien (dont la Confédération des syndicats chrétiens, Vie féminine) pour le pilier chrétien francophone, FGTB, PTB pour le pilier socialiste francophone. On a aussi des mouvements laïcs (qui ne sont pas dans l'idée d'une intervention minimale de l'État comme c'est le cas du pilier libéral). Sur la relative dépilarisation des mouvements sociaux en Belgique : Jean Faniel, Corinne Gobin, David Paternotte, « La Belgique des mouvements sociaux », in Jean Faniel, Corine Gobin, David Paternotte (dir.), *Se mobiliser en Belgique...*, op. cit.

<sup>146</sup> La « fédéralisation » de la Belgique est liée à la dynamique de régionalisation et à l'intensification des clivages linguistiques, entre les années 1960 et la réforme constitutionnelle de 1993, qui fait de la Belgique un État fédéral. Lire : Paul Magnette, Jean-Benoît Pilet, « La Belgique », in Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (dir.), *Les démocraties européennes. Approche comparée des systèmes politiques nationaux*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 50-66.

<sup>147</sup> Jean-François Husson, « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Vol. 47(4), 2008, p. 33-48.

<sup>148</sup> Un « plan de gestion » intervient lorsqu'une commune est reconnue comme souffrant d'un déficit structurel, et qu'elle demande à la région un crédit d'aide extraordinaire à long terme, par l'intermédiaire du CRAC : un « plan de gestion couvre une période d'au moins cinq exercices budgétaires. Il définit les grands axes de la politique financière de la commune concernée, tant pour les dépenses et les recettes que pour les services ordinaires et extraordinaires » (Lien : <https://interieur.wallonie.be/finances/finances/plan-de-gestion-crac/139662> ; consulté le 14/12/2021).

« Le CRAC a été créé [...] pour s'occuper des communes qui sont en difficulté financière et pour reprendre des prêts que le gouvernement a octroyé à certaines villes dont Liège pour couvrir le déficit de la ville à l'époque. On a une mission de suivi et de contrôle des plans de gestion, et on a une mission de gestion des prêts et des encours de la dette générée par les villes en difficulté [...]. On intervient sur le fond car les villes peuvent se lancer dans des projets avec des dépenses complémentaires et on peut leur dire "écoutez, non, ce n'est pas possible, vous devez faire des choix, vous ne pouvez pas car votre trajectoire n'est pas bonne" » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019 à Namur, en Belgique).

À sa création, le collectif décide d'abord de travailler sur la dette de la ville de Liège, en ce qu'elle est relativement importante, et que les problèmes financiers de la ville sont largement médiatisés<sup>149</sup>. Pour entamer l'audit, les militants réalisent un rapport sur l'évolution de la dette communale depuis 1945, à partir de diverses sources : des travaux sur les finances liégeoises menés au cours des années 1980 par des militants ayant participé à la vague de grèves des services publics (1983)<sup>150</sup>, diverses publications sur l'état des finances de la ville (*Cahiers marxistes*, 1993) ou encore une note intitulée « 20 ans de dette à Liège » (2012), d'une salariée du CADTM. Alors que cette dernière avait surtout travaillé au contact de journalistes liégeois en poste depuis plusieurs décennies, les militants du collectif se tournent assez rapidement vers les élus communaux et, en premier lieu, vers le bourgmestre. Il faut d'ailleurs noter que Liège est une commune administrée depuis 1973 par des bourgmestres affiliés au Parti socialiste. Début 2013, les militants sollicitent à plusieurs reprises le premier édile sans avoir de réponse. C'est alors qu'ils produisent un premier rapport qu'ils intitulent « Aux origines de la dette de la ville de Liège ». Après l'interpellation, en séance plénière, du bourgmestre, en décembre 2014, par un élu écologiste, pour l'inciter à recevoir ledit collectif, les relations s'intensifient entre quelques membres du collectif et des responsables locaux (bourgmestre, directeur financier, le directeur général des services et des membres du cabinet échevinal). En parallèle, plusieurs militants du collectif assistent alors régulièrement aux séances du conseil communal. Par la suite, le collectif se focalise de plus en plus sur la responsabilité de la région wallonne dans l'endettement de la ville de Liège. À partir de 2016, après plusieurs rapports publiés par le collectif sur les finances communales, les tensions entre l'administration communale et les militants commencent à se faire sentir, et le compromis de travail relativement stabilisé se délite progressivement.

---

<sup>149</sup> Gaston Lecocq, « Liège n'a plus de dette », 24 mars 2008. Lien : <http://www.proxiliege.net/index.php?page=article&id=2635&idrub=24> ; consulté le 15/03/2021. Benoît Mathieu, « Et la commune la plus endettée est... », *L'Echo*, 9 octobre 2018. Lien : <https://www.lecho.be/dossier/electionscommunales2018/et-la-commune-la-plus-endetee-est/10054658.html> ; consulté le 15/03/2021.

<sup>150</sup> Éric Toussaint, *Bilan de la grève des communaux en 1983 contre le plan d'assainissement de la ville de Liège*, 1983. Éric Toussaint est le président et l'un des fondateurs du Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM), association de droit belge, créée en 1990, qui a son siège à Liège.



### c. En France : les collectifs de Nîmes et de Grenoble

Les collectifs français évoluent dans un contexte qui leur est analogue. Ils sont créés à la suite d'un appel, lancé par ATTAC-France et le CADTM, et soutenu par diverses organisations<sup>151</sup>, en octobre 2011, à constituer des collectifs locaux d'audit citoyen de la dette, à partir des réseaux militants. Alors qu'une centaine de collectifs émergent et que chacun d'entre eux devait se faire le relais d'une campagne unitaire nationale sur la thématique de la dette de l'État, le « problème » des emprunts dits « toxiques » se fait de plus en plus prégnant<sup>152</sup>. Les collectifs nîmois et grenoblois réorientent rapidement leur travail. Ils passent de la démopédie<sup>153</sup> sur la dette publique française, en multipliant les conférences publiques à destination de militants peu au fait de la question financière, au repérage d'emprunts structurés dans les collectivités environnantes. Les emprunts structurés peuvent se définir de la manière suivante :

« [...] des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard (taux de change, différentiel entre un taux long et un taux court, écart de valeur entre deux indices d'inflation,...) ou sont calculés selon des formules complexes pouvant être non linéaires de sorte que l'évolution des taux supportés peut être plus que proportionnelle à celle de l'index lui-même (c'est notamment le cas des produits affectés de coefficients multiplicateurs) »<sup>154</sup>.

Ce type d'emprunts offre un taux d'intérêt bonifié, sur une première période courte, qui sera suivie d'une seconde période plus longue, à laquelle va être associé un taux d'intérêt « qui

---

<sup>151</sup> Principalement chez les syndicats : Confédération générale du travail, Sud ; parmi les associations : Fondation Copernic, Droit au logement, Action Chômage !, Ligue des droits de l'homme, Réseau éducation populaire, CEDETIM, Collectif national pour les droits des femmes, Emmaüs international, Collectif Richesse, Marche mondiale des femmes France, L'Appel des appels, Les Économistes atterrés, Marches européennes, Mouvement Utopia, Résistance sociale ; parmi les partis politiques : Parti communiste français, Parti de gauche, Alternatifs, Nouveau parti anticapitaliste, Europe écologie les verts, Alliance écologiste indépendante, Association nationale des élus communistes et républicains, Convergences et alternative, Démocratie et socialisme, Gauche anticapitaliste, Gauche unitaire, Nouvelle donne, Parti pour la décroissance.

<sup>152</sup> Voir à cet égard le « coup médiatique » suite à la publication par *Libération* d'une « carte des emprunts toxiques » : « Votre commune est-elle infectée par un "emprunt toxique" ? », *Libération*, 20 septembre 2011. Lien : [https://www.liberation.fr/societe/2011/09/20/votre-commune-est-elle-infectee-par-un-emprunt-toxique\\_762505](https://www.liberation.fr/societe/2011/09/20/votre-commune-est-elle-infectee-par-un-emprunt-toxique_762505) ; consulté le 05/01/2022.

<sup>153</sup> La démopédie est entendue ici comme l'ensemble des pratiques, souvent issues des mondes associatifs, visant à organiser, au-delà du strict cercle des militants affiliés, des espaces de réflexion, des conférences publiques, des événements pour stimuler la réflexion collective autour d'un thème. Il s'agit d'un mode d'action privilégié par les associations se réclamant de « l'éducation populaire » (en France) ou de « l'éducation permanente » (en Belgique). L'investissement dans la démopédie des auditeurs-citoyens s'explique par le fait qu'ils ont été amenés, avec les cercles militants qu'ils ont l'habitude de fréquenter, à assister ou à organiser ce genre d'événements, ATTAC (France ou Espagne) comme le CADTM étant des « habitués » de tels agencements.

<sup>154</sup> Définition issue de : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/lemprunt-structure-et-charte-gissler> ; consulté le 14/03/2022.

Pour une définition plus exhaustive, voir : Edoardo Ferlazzo, « La financiarisation des gouvernements locaux. Retour sur la gestion de la crise des emprunts "toxiques" par les collectivités locales, l'État et les banques privées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 221-222, p. 100-119.

résulte d'une formule arithmétique contenant un ou plusieurs produits dérivés du contrat assis sur des indices non standards »<sup>155</sup>. En d'autres termes, cela peut signifier un alourdissement potentiellement considérable du taux d'intérêt (passant d'un taux exprimé en pourcentage à un chiffre, à un taux usuraire). Les deux collectifs recensent alors des emprunts structurés par leurs métropoles respectives et se focalisent sur l'audit de ces emprunts, en interpellant leurs élus.

À Grenoble, le collectif d'audit citoyen émerge en décembre 2011. Le travail politique du collectif est facilité par la présence d'un élu métropolitain d'opposition – qui rejoindra en 2014 le collectif d'audit grenoblois après la fin de son mandat – déjà mobilisé à interpeller l'exécutif, sur trois contrats d'emprunts structurés souscrits entre 2006 et 2007 par une ancienne équipe exécutive. Cet élu d'opposition organise la venue du collectif auprès de la commission « finances » dans laquelle il siège, en février 2012. Entre 2012 et 2016, les militants du collectif rappellent plusieurs fois à l'exécutif l'impératif d'attaquer en justice la banque ayant fait souscrire les emprunts, en citant des contentieux autour d'emprunts structurés impliquant des collectivités locales contre certaines banques.

Le collectif nîmois est créé en novembre 2011. En janvier 2012, ses militants envoient une lettre à divers exécutifs du Gard (dont la mairie de Nîmes concernée par la souscription à des emprunts structurés), stipulant que « le collectif s'adresse aux citoyens et aux élus afin d'enclencher un processus de mobilisation de la société civile sur la question de la dette ». Ils organisent alors surtout des débats à destination des militants associatifs, syndicaux et partisans de gauche. Plusieurs militants, engagés dans la section locale d'ATTAC tout en étant élus au conseil municipal, s'intéressent aux emprunts structurés souscrits par la mairie de Nîmes. Ceux-ci entament à proprement parler un travail de collecte des documents comptables nécessaires à la réalisation de l'audit citoyen, facilité par le fait de siéger dans l'institution municipale. À ses débuts, les militants du collectif nîmois se divisent entre ceux qui souhaitent prioritairement relayer la campagne d'audit citoyen de la dette au niveau national, d'autres qui s'investissent sur des sujets relayés par des associations locales (manifestations contre l'austérité et contre le Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance, organisées notamment par ATTAC), et enfin, ceux, peu nombreux, qui travaillent sur les comptes publics nîmois (plutôt des élus). Face à la profusion des initiatives, le collectif s'essouffle au cours de l'année 2012. Ce n'est qu'en 2014 que plusieurs militants réactivent le groupe, notamment grâce à l'activité d'un nouvel élu au conseil municipal et au conseil communautaire. En tant que représentant d'opposition, siégeant par ailleurs à la commission métropolitaine traitant des questions financières, cet élu

---

<sup>155</sup> Edoardo Ferlazzo, « La financiarisation des gouvernements locaux... », *art. cit.*

interpellera l'exécutif entre 2014 et 2020 sur le devenir desdits emprunts structurés. Contrairement au collectif grenoblois, où les militants (non-élus) rencontrent plusieurs fois l'exécutif, le travail politique à Nîmes-Métropole se fait surtout par l'intermédiaire (et la médiation) de cet élu qui, dans le cadre de son mandat, réalise un travail d'interpellation politique à destination de l'exécutif métropolitain.

Entre 2014 et 2016, les auditeurs-citoyens des deux collectifs français cherchent à convaincre leurs exécutifs d'attaquer en justice les banques les ayant fait souscrire des emprunts structurés. Il s'agit aussi de demander aux exécutifs communautaires de ne pas ratifier un protocole transactionnel avec les banques responsables – solution préconisée par l'État<sup>156</sup> –, pour sortir « à l'amiable » desdits emprunts. Par un ensemble de réunions (Grenoble), la présence de militants lors de conseils métropolitains (Grenoble), des échanges épistolaires (Nîmes et Grenoble) et des interventions directes d'élus (Nîmes), les militants exhortent les élus à ne pas voter les délibérations proposées par les exécutifs qui entérinent la solution transactionnelle avec les banques. En mars 2016 pour Nîmes-Métropole et en juillet 2016 pour Grenoble-Métropole, les délibérations sont votées par les conseillers communautaires. Dès lors, plusieurs membres du collectif grenoblois, de même que l'élu nîmois accompagné d'une autre élue d'opposition et d'un militant du collectif d'audit citoyen, attaquent en justice les délibérations, auprès de leurs Tribunaux administratifs respectifs. Alors que les requérants grenoblois voient leurs recours rejetés en 2018, leurs homologues nîmois parviennent à faire annuler les délibérations, au titre d'un vice de procédure.

#### *d. En Espagne : les collectifs de Catalogne, de Madrid-Ville et de Madrid-Région*

Les collectifs espagnols s'ancrent, quant à eux, dans d'autres configurations politiques. Plusieurs groupes d'audit citoyen sont créés en mars 2012, notamment à Madrid et en Catalogne<sup>157</sup>, dans le prolongement du 15-M<sup>158</sup>. Ils ont pour objectif de réaliser un audit de la dette de l'État espagnol, dans le contexte de la « crise de la dette » qui touche l'Espagne<sup>159</sup> et en réaction à ce que les militants considèrent comme un « sauvetage des banques espagnoles » par l'État. Jusqu'à la fin de l'année 2013, les collectifs de Madrid et de Catalogne travaillent

---

<sup>156</sup> Loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.

<sup>157</sup> Avec le soutien des associations suivantes : *ATTAC-España*, *Ecologistas en acción*, *Quién debe a quién*, *Economistas sin frontera*, *Democracia real ya* et *l'Observatori del deute en globalització*.

<sup>158</sup> À Madrid, lire : Héloïse Nez, « Délibérer au sein d'un mouvement social. Ethnographie des assemblées des Indignés à Madrid », *Participations*, Vol. 4(3), 2012, p. 79-102 ; à Barcelone : Ernesto Castañeda, « The Indignados of Spain : A Precedent to Occupy Wall Street », *Social Movement Studies*, Vol. 11 (3-4), 2012, p. 309-319.

<sup>159</sup> « Standard & Poor's deja la deuda de España al borde del "bono basura" », *El País*, 10 octobre 2012.

ensemble à la production de plusieurs rapports militants, traitant de l'impact des politiques fiscales ou du sauvetage bancaire sur la dette de l'État espagnol. Ils publient aussi un ouvrage collectif signé sous le nom de la « plateforme d'audit citoyen de la dette » (*Pourquoi ne faut-il pas payer la dette ?*<sup>160</sup>).

En Catalogne, en avril 2013, des élus d'opposition au Parlement catalan déposent une motion appelant à un « audit de la dette de la *Generalitat* »<sup>161</sup>. Sans pouvoir toutefois attester un lien direct entre le dépôt de cette motion et le travail du collectif d'audit citoyen local, créé en mars 2012, l'enquête a permis de révéler les liens d'interconnaissance entre des auditeurs-citoyens catalans et des élus de la Candidatura d'unitat popular (CUP). De plus, dans un contexte où la dette de la région catalane est considérée comme particulièrement élevée<sup>162</sup>, le collectif militant investit prioritairement la question de la dette catalane au cours de l'année 2013. En septembre 2013, plusieurs militants du collectif adressent une demande d'accès à des documents administratifs auprès du président de la *Generalitat* et de son ministre de l'économie. Avant même la création du groupe, une des militantes incontournables du collectif catalan avait déjà largement travaillé la question de la dette au cours de sa carrière militante et professionnelle (voir le profil d'Irene dans le chapitre 1<sup>163</sup>). Dès 2014, elle se rapproche de la CUP, un parti politique catalan aux positions indépendantistes et anticapitalistes affirmées et considéré comme une force d'opposition au sein du Parlement catalan, depuis sa création en 1986. En 2014, la CUP dispose de trois députés régionaux pour la législature 2012-2015. Grâce à son bagage militant et professionnel et aux liens qu'elle a entretenus avec des députés ou des proches de la formation, ladite militante propose au parti la réalisation d'une étude sur l'évolution de la dette publique de la Catalogne (1995-2013), ses causes, et des alternatives possibles pour résoudre ce qui est considéré comme un « problème »<sup>164</sup>. La CUP lui offre les ressources institutionnelles et financières nécessaires. Avec cette militante, la formation politique en viendra à proposer et à faire voter en mai 2016 une motion parlementaire exhortant l'exécutif régional à mettre en place un « audit populaire »<sup>165</sup>. Mais la cause de

---

<sup>160</sup> Titre original : *¿Por qué no debemos pagar la deuda? Razones y alternativas*, Madrid, Icaria, 2013.

<sup>161</sup> « La CUP pedirá en el Parlamento catalán una "auditoría pública" de la deuda de la Generalitat », *Europa Press*, 22 mars 2013. En ligne : <https://www.europapress.es/nacional/noticia-cup-pedira-parlamento-catalan-auditoria-publica-deuda-generalitat-20130322151918.html> ; consulté le 14/03/2022.

<sup>162</sup> « Cataluña se destaca como la comunidad más endeudada de España », *El País*, 14 septembre 2012. Lien : [https://elpais.com/economia/2012/09/14/actualidad/1347611898\\_613129.html](https://elpais.com/economia/2012/09/14/actualidad/1347611898_613129.html) ; consulté le 14/03/2022.

<sup>163</sup> Tous les noms des auditeurs-citoyens militants (sans poste électif au moment de l'enquête) sont anonymisés. Seuls quelques personnes qui ont un statut public (avec leur accord) seront nommés selon leur vraie identité. Cela ne concerne qu'une minorité d'individus.

<sup>164</sup> Plataforma Auditoria Ciudadana del Deute - Barcelona, *Independents de qui. Informe sobre el deute públic a Catalunya*, 2014, 89 pages.

<sup>165</sup> « El Parlament insta el Govern a "col·laborar" amb una auditoria ciutadana del deute però no a impulsar-la », *Ara.cat*, 19/05/2016.

l'indépendantisme et la volonté de nombreux acteurs institutionnels et politiques d'organiser un référendum d'indépendance progressant en Catalogne, la *Generalitat* sera finalement peu disposée à mettre en place un tel audit de la dette.

On voit que le collectif d'audit catalan s'investit d'abord sur la dette espagnole entre 2012 et 2013, puis sur la dette régionale entre 2013 et 2016. Il convient aussi de mentionner que ses militants ont aussi tenté de promouvoir l'audit citoyen au moment des élections municipales de 2015 à Barcelone. Relationnellement proches de candidats d'une liste électorale se réclamant de la « société civile » (Guanyem Barcelona qui devient ensuite Barcelona en comú), ils parviennent à faire inscrire sur son programme électoral la tenue d'un audit de la dette<sup>166</sup>. Ladite liste remporte les élections municipales et forme le nouvel exécutif en 2015. Une collaboration s'esquisse entre les membres du collectif et la mairie, à l'occasion de la mise en place d'un « portail de transparence » pour donner un accès large aux documents publics, ou encore par la participation du collectif à des « journées sur la démocratie directe » organisées par la ville. Dans le cadre d'une plateforme numérique mise en place par l'équipe municipale et visant à recueillir les propositions des citoyens dans le cadre du « Plan d'action municipale » (2016-2020), Irene soumet l'idée d'un « audit citoyen de la dette, des dépenses, des entreprises municipales et des politiques publiques municipales, qui doit être ouvert, participatif et intégral ». L'exécutif répond en disant qu'il a déjà entamé un processus d'audit interne des dépenses de la ville. Contrairement au cas madrilène que nous allons aussi étudier, les militants catalans ne sont pas parvenus à faire valoir la nécessité d'ouvrir le processus d'audit aux organisations du mouvement social et aux citoyens dits « ordinaires », alors qu'il y avait une configuration politique susceptible de l'institutionnaliser.

À Madrid-Ville, entre 2012 et 2015, les membres du collectif effectuent surtout un travail de sensibilisation sur la dette publique de l'État. La perspective est modulée au moment des élections municipales de 2015. Pendant la campagne, les activistes madrilènes parviennent à ériger le dispositif d'audit en proposition prioritaire dans le programme électoral d'une formation politique située à gauche, Ahora Madrid<sup>167</sup>, qui remporte la mairie. À l'euphorie électorale succède la pression politique des militants de l'audit qui souhaitent voir leur proposition concrétisée. D'autant plus que l'un des principaux dirigeants du nouvel exécutif madrilène, Carlos Sánchez Mato, ayant largement collaboré avec le collectif d'audit citoyen depuis 2012, est nommé adjoint à l'économie. Dès juillet 2015, l'équipe municipale se saisit de la demande d'institutionnalisation de l'audit citoyen : des militants se réunissent deux fois avec

---

<sup>166</sup> Barcelona en comú, *Programa electoral, municipales 2015*, 2015, p. 67.

<sup>167</sup> Voir Ahora Madrid, *Programa Ahora Madrid*, 2015, p. 18-21.

des élus de la majorité (l'adjoint à l'économie et l'adjoint à la participation citoyenne, Pablo Soto) afin de s'entendre sur une « méthodologie » de l'audit citoyen, à partir de suggestions du collectif. Si les deux parties ne parviennent pas à un accord unanime sur les modalités de concrétisation du dispositif, il n'en demeure pas moins qu'un « audit citoyen municipal » est mis en place. On le qualifiera d'« audit citoyen officiel » pour le différencier des expérimentations militantes qui continueront, malgré l'institutionnalisation, à vivre. Au niveau de l'évolution de ses relations politiques avec l'équipe exécutive, le collectif d'audit citoyen s'associe relativement – on verra pourquoi et comment – au travail de l'équipe municipale entre 2015 et 2017, au niveau des espaces de participation citoyenne. En 2017, l'adjoint à l'économie est remercié par la maire. Cette défection aura de lourdes conséquences sur l'activité du collectif militant, qui se démobilisera progressivement jusqu'en 2019. En 2019, le Parti populaire, formation historique de droite, remporte le scrutin municipal. L'expérience institutionnelle d'audit citoyen ne sera dès lors pas reconduite.

Quant au collectif de Madrid-Région, il naît en avril 2013. À la suite de la parution d'une enquête de journalistes catalans sur l'état de la corruption dans le système de santé publique de leur région, des militants du collectif de Madrid-Ville et des militants associatifs déjà mobilisés à Madrid sur la question de la santé publique décident de mener un audit citoyen sectoriel. Dans la mesure où c'est la région de Madrid qui dispose de la compétence de la santé, les militants se mobilisent à cette échelle. Entre 2013 et 2019, ils produisent vingt-deux rapports relatifs à divers aspects de la dette régionale concernant la santé publique. Ils refusent catégoriquement de dialoguer avec des élus de l'exécutif régional, dirigé par le Parti populaire. Ils entretiennent des contacts essentiellement avec un fonctionnaire régional, mais surtout avec des élus d'opposition rattachés au groupe de Podemos. On est là dans une configuration politique proche de celle du collectif catalan, lorsqu'il se mobilise au niveau de la *Generalitat*.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONFIGURATIONS POLITIQUES EN PRESENCE :**

Collectif /	Niveau d'interpellation	Exécutif	Majorité politique	Oppositions politiques
<b>Liège</b>	Mairie	Parti socialiste (jusqu'en 2018) puis alliance Parti socialiste / Mouvement réformateur	Parti socialiste (jusqu'en 2018) puis alliance Parti socialiste / Mouvement réformateur	Extrême-gauche, écologistes, coopérative citoyenne (VEGA) centristes droite
<b>Nîmes</b>	Métropole	Droite, centre droit et indépendants (2014-2020)	Droite, centre droit et indépendants (2014-2020)	Extrême droite, communistes, socialistes écologistes
<b>Grenoble</b>	Métropole	2008-2014 : socialistes, écologistes, communistes, représentants de petites communes 2014-2020 : écologistes, représentants de petites communes, socialistes et communistes	2008-2014 : Socialistes, écologistes, communistes, représentants de petites communes 2014-2020 : écologistes, représentants de petites communes, socialistes et communistes	2008-2014 : droite, extrême-droite et non-inscrits 2014-2020 : droite, extrême-droite et non-inscrits
<b>Madrid – Région</b>	Région	2011-2015 : droite et indépendants 2015-2019 : droite	2011-2015 : droite et indépendants 2015-2019 : droite, centre-droit	2015-2019 : socialistes, communistes 2015-2019 : socialistes, extrême-gauche (Podemos)
<b>Madrid – Ville</b>	Mairie	2015-2019 : rassemblement de gauches (Ahora Madrid)	2015-2019 : Ahora Madrid, socialistes	2015-2019 : droite et centre-droit
<b>Catalogne</b>	1/ Région 2/ Mairie	1/ 2012-2017 : centre-droit indépendantiste 2/ 2015-2019 : Coalition de gauche (Barcelona en comú) <sup>168</sup>	1/ 2012-2017 : centre-droit indépendantiste et socialistes indépendantistes 2/ 2015-2019 : extrêmes-gauches, socialistes indépendantistes, socialistes unionistes	1/ 2012-2017 : droite, centre-droit, socialistes unionistes 2/ 2015-2019 : droite, centre-droit

#### IV. Organisation générale de la thèse

La thèse s'articule en trois temps. On étudiera d'abord le profil et les représentations des acteurs dans une première partie, avant d'analyser leurs pratiques et l'évolution des relations politiques dans une seconde, et de nous consacrer, dans la dernière, aux effets sociaux et politiques des formes de contrôle citoyen déployées par les militants.

<sup>168</sup> Barcelona en comú (qui rassemble Initiative pour une Catalogne verte, gauche unie et alternative, Podemos, Equo, Procès constituant a Catalunya), pendant barcelonais des candidatures « citoyennes » et « municipalistes » qui ont émergé en Espagne, gouverne la mairie, avec le soutien d'un parti socialiste indépendantiste (ERC), d'un parti socialiste unioniste (PSC) et d'un parti anticapitaliste (CUP).

On cherchera dans une première partie à répondre à des questions fondamentales de sociologie politique : qui sont ces militants et pourquoi ont-ils décidé de faire ce qu'ils font ? On brossera le portrait des militants en repérant leurs propriétés sociales et culturelles, ainsi que leurs rapports aux mondes politiques institutionnalisés, afin d'expliquer cette démarche qui vise à redéfinir les prérogatives politiques entre gouvernants et gouvernés (chapitre 1). Les chapitres suivants prolongent l'étude des acteurs, en revenant, par le moyen d'une analyse des cadres, sur les raisons de leur engagement, leur diagnostic, et leur définition « problématique » de la situation qui les pousse à se mobiliser (chapitre 2), ainsi que les solutions proposées par les militants pour amender l'ordre et les pratiques politiques existantes (chapitre 3). Cette partie offre une première contribution, qui se situe au niveau de la théorie des conceptions démocratiques. Il s'agit de voir pourquoi et comment les citoyens-contrôleurs participent à diffuser un imaginaire démocratique légitimant le contrôle populaire des élus, afin de coproduire des décisions allant dans le sens de la démocratie sociale. Cela permet d'apporter une plus-value par rapport aux catégories savantes existantes, puisque d'une part, on met en valeur une conception visant à démocratiser l'ordre représentatif, en instituant un rôle plus assertif ou actif des citoyens, sans pour autant s'affranchir du principe de représentation. D'autre part, on tient compte d'une dimension plus substantielle de la démocratie valorisée par les militants.

Dans la deuxième partie, on s'attachera à voir comment les représentations des militants (et plus génériquement leurs idées) se traduisent en actions. Il s'agit là de nourrir la sociologie de l'action collective, en étudiant les tentatives d'imposition de la figure du citoyen-contrôleur, en les contextualisant dans des configurations politiques spécifiques et à travers des modes d'action précis. Il s'agira de restituer l'ambiguïté constitutive de la démarche de contrôle de l'action publique depuis un poste d'observation labellisé citoyen, entre volonté d'association à la fabrique de la décision publique et nécessaire distanciation critique des mondes politiques institutionnalisés. Le chapitre 4 revient sur la constitution d'une expertise « citoyenne » visant à convaincre les décideurs de décroquer la fabrique des décisions, afin de faire reconnaître la validité des analyses techniques, les solutions proposées pour répondre au « problème » de financements et d'usages de l'argent public repérés par les acteurs et plus largement, la nécessité pour les décideurs, de s'ouvrir aux formes d'interpellation et de contrôle des citoyens. Le chapitre 5 insiste sur les moyens à disposition des collectifs pour contraindre les élus (droit, action en justice, médiatisation), notamment lorsque le raisonnement argumenté et les ressources expertes mobilisées par les militants ont des effets limités, voire nuls, sur l'action publique. Le chapitre 6 revient sur le travail de mobilisation des militants « par procuration », lorsqu'ils cherchent à enrôler des élus d'opposition, afin d'influencer l'agenda politique et



institutionnel. On contribue dans cette partie à la sociologie politique des interactions entre gouvernants et militants, en analysant les modes d'action associés aux citoyens-contrôleurs (qui ne recoupent pas le répertoire contestataire le plus classique) et la manière dont ces pratiques s'ajustent à l'évolution des relations avec les responsables politiques. On analyse ainsi les ressorts du militantisme de savoir/pouvoir attaché à la figure du citoyen-contrôleur et ses modes de réceptivité par les élus et décideurs exécutifs de chaque configuration politique à l'étude.

La troisième partie s'inscrit dans une perspective de sociologie relationnelle de l'action collective. Elle portera sur le bilan et les difficultés qui ont animé le travail politique des citoyens-contrôleurs. On cherchera d'abord à mesurer les effets politiques (du point de vue de l'action publique) et sociaux obtenus par les citoyens-contrôleurs étudiés, toutefois considérés comme insuffisants par ces derniers (chapitre 7), par rapport à ce qu'ils revendiquaient initialement au début de leur mobilisation, comme le fait d'avoir obtenu des concessions politiques plus procédurales que substantielles, d'avoir mobilisé dans les faits peu de citoyens à cause du registre d'action employé (l'expertise) et la technicité apparente des enjeux de dette. On verra ensuite comment les élus et décideurs politiques comme techniques reçoivent et jugent cette volonté d'élargir les prérogatives politiques des citoyens (chapitre 8). Enfin, le chapitre 9 posera la question du devenir des militants à l'étude, qui ont en majorité déserté les collectifs d'audit citoyen, certains réinvestissant de nouveaux espaces de contrôle citoyen, quand d'autres sont revenus à des formes plus « classiques » de militantisme. Cette partie contribue ainsi aux réflexions sur les coûts d'un engagement particulièrement exigeant. On se demande plus fondamentalement s'il est possible, pour des militants, de maintenir la figure du citoyen-contrôleur dans le temps, ou s'il s'agit plutôt de formes intermittentes de manière de faire de la politique autrement.

L'analyse par similitudes et par contrastes qu'implique l'exercice comparatif nous incitera à montrer à la fois les invariants de la figure de citoyen-contrôleur entre les trois pays, mais également les variations observables et objectivables entre les revendications, les relations à la politique et les effets politiques des diverses démarches militantes, que l'on doit aux interrelations entre les contextes, les configurations politiques et les ressources des acteurs.

## **PARTIE I – POURQUOI ET COMMENT DEVIENT-ON CITOYEN-CONTRÔLEUR ?**

La première partie de la thèse est constituée de trois chapitres. Elle est un préalable nécessaire, rendant compte des démarches inductive et de sociologie compréhensive<sup>1</sup> qui ont été les miennes, pour expliquer la perspective des militants<sup>2</sup>, les fondements sociaux et idéels de leur prétention à contrôler les actes gouvernants et à imposer leur(s) conception(s) idéalisée(s) de la démocratie. On étudiera d’abord les propriétés sociales des militants en termes de dispositions, de ressources et de rapports à la politique, qui s’ancrent dans des espaces politiques locaux et nationaux différents. Ensuite, toujours dans le chapitre 1, on étudiera les dynamiques propres aux collectifs, notamment en termes de division du travail militant, afin de renseigner sur la fabrique des ressources permettant de faire-valoir le rôle de citoyen-contrôleur. Après avoir mis en valeur les propriétés variables et significatives des auditeurs-citoyens, qui fondent certaines de leurs dispositions à revendiquer un contrôle citoyen de l’action publique, il s’agira de revenir sur le pourquoi de leur engagement. Pour ce faire, on montrera les points communs des six collectifs à l’étude dans leur travail de définition de la situation problématique qui les pousse à se mobiliser, celle de la crise de la dette (chapitre 2). On verra toutefois qu’il existe des variations dans ces dynamiques de cadrage, qui font que l’on ne la problématise pas toujours de la même manière d’un collectif à un autre, ou selon l’espace national. Enfin, on étudiera finement les prescriptions des citoyens-contrôleurs adressées à leurs interlocuteurs institutionnels (chapitre 3) qui, davantage que la définition du problème, peuvent être très différenciées.

Pour le dire autrement, dans cette partie, on étudiera successivement les dispositions et les ressources des acteurs, en cherchant ensuite à montrer comment elles donnent lieu à une interprétation particulière de la crise de la dette, assimilée, pour les militants à l’étude, à une crise de la démocratie. Il s’agit ainsi de mettre en valeur les conditions d’émergence et de manifestation d’une même figure de citoyen-contrôleur, simultanément dans plusieurs espaces nationaux et locaux, à partir d’une temporalité commune qui fait de la dette et de l’argent public des objets contentieux de débat public, politique et médiatique.

---

<sup>1</sup> Max Weber, *Economie et société. 1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1996 [1<sup>ère</sup> édition : 1922], p. 28-38.

<sup>2</sup> Au sens de Howard Becker, Blanche Geer, Everett Hugues, Anselm Strauss, *Boys in White. Student Culture in Medical School*, Chicago, University of Chicago Press, 1992 [1<sup>ère</sup> édition : 1961], p. 33.

## Chapitre 1 – Les collectifs et leurs militants : profils, dispositions et ressources des citoyens-contrôleurs

Pour commencer, il faut mettre en valeur les fondements sociaux des acteurs prétendant à la qualité de citoyens-contrôleurs. Au-delà des caractéristiques les plus objectivables (sexe, âge, niveau d'études, profession), il s'agit dans ce chapitre de mettre en lumière le faisceau d'indices qui explique que les militants décident d'investir la question des finances et de la dette publique. Qu'est-ce qui, à un moment donné dans la trajectoire sociale des acteurs, fait qu'ils ont en commun de vouloir contrôler les agirs politiques des gouvernants ? L'exploration des profils militants, rendue possible à travers la collecte de données issue des entretiens, donne à voir un groupe de militants relativement expérimentés, entretenant des rapports spécifiques à la puissance publique, et ayant des relations et perceptions critiques de la politique telle qu'elle se pratique. Tout cela visera à rendre intelligible la position de ces militants qui, bien qu'ils portent un discours critique à l'égard des modalités d'intervention de l'État<sup>3</sup>, ne remettent pourtant pas en cause le principe de la régulation publique, devant selon eux prédominer. S'ils audient la dette et la manière dont les décideurs publics utilisent les finances publiques, ce n'est pas au service d'un discours de rationalisation et d'amoindrissement des dépenses publiques<sup>4</sup>, tout au contraire, bien que cela puisse paraître surprenant au lecteur, comme aux décideurs auxquels les auditeurs-citoyens se sont adressés (voir le chapitre 8). Au-delà de la classique question sociologique du « qui sont-ils », ce chapitre ambitionne aussi de répondre à l'interrogation suivante : que font-ils ensemble ? On analysera, pour ce faire, la division du travail militant dans chaque collectif, c'est-à-dire la manière dont les auditeurs-citoyens interagissent d'abord entre eux, dans le but ensuite d'imposer leur rôle de contrôle à l'égard des mondes politiques institutionnels. On verra notamment comment la distribution des compétences et des tâches entre militants contribue à éclairer les conditions de possibilité, et les limites, de l'imposition de ce rôle politique de citoyen-contrôleur.

---

<sup>3</sup> Au sens de Michel Foucault, « Les mailles du pouvoir », *op. cit.*

<sup>4</sup> Aaron Wildavsky parlerait de « proponents of a greater spending », alors que l'on pourrait intuitivement voir dans les militants revendiquant un audit de la dette, des « economy advocates » (*in The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, Little Brown and Company, 1984 [édition originale : 1964], p. 48).

## I. Auditeurs-citoyens, rapports à la puissance publique et à la politique

Avant d'aller explorer l'imaginaire démocratique des acteurs (chapitres 2 et 3), qui les pousse à se muer en citoyens-contrôleurs face aux élus et décideurs dans leurs configurations politiques propres, il semble incontournable d'aller voir qui sont les auditeurs-citoyens. On parle ici des militants auprès desquels on a enquêté, qui ont été relativement actifs dans les collectifs d'audit citoyen, et non pas de ceux ayant fait « acte sans suite »<sup>5</sup>. Comme l'affirme d'ailleurs un militant grenoblois : « on ne devient pas militant de l'audit citoyen par hasard » (entretien le 20 février 2019, à Grenoble). David Snow, Louis Zurcher et Sheldon Ekland-Olson mettent justement en valeur le concept de « recrutement différentiel »<sup>6</sup>, en se demandant ce qui pousse les militants à investir une cause plutôt qu'une autre. Qu'est-ce qui les distingue d'autres militants, qu'ils ont parfois fréquentés dans des séquences d'engagement antérieur ? Pour cela, on s'appuiera sur la collecte des propriétés sociales des militants (N=77) des six collectifs, que j'ai pu recenser à travers les entretiens<sup>7</sup>. Permettant de cerner les matrices de socialisation des acteurs (en termes d'acquisition de ressources, de compétences et de schèmes de pensée)<sup>8</sup>, la classification de leurs propriétés sera accompagnée d'une analyse multivariée (réalisée sous le logiciel R). Celle-ci a permis de donner à voir des éléments difficilement perceptibles lorsque l'on traite les données de manière exclusivement qualitative. Au-delà de ces propriétés les plus objectivables, il s'agira également d'analyser les rapports au politique et à la politique des militants, que j'ai cernés au travers des entretiens. On verra notamment que les auditeurs-citoyens constituent un ensemble d'acteurs sociologiquement différents d'autres militants déjà étudiés par les sociologues des mouvements sociaux, et qu'ils disposent de propriétés qui les distinguent d'autres groupements militants (comme le fait de structurer des actions collectives à travers l'expertise militante, l'entrée par la dette, le choix d'échelles sub-étatiques de mobilisation, et le choix du dialogue avec des élus et décideurs plutôt que de rester dans la démo-pédie militante). On ira aussi étudier les rapports qu'ils ont entretenus et qu'ils entretiennent, que ce soit en France, en Espagne ou en Belgique, avec les pouvoirs publics, justifiant la position politique qu'ils revendiquent en tant qu'auditeur-citoyen, à distance, mais pas en rupture avec le champ politique. Toutefois, au-delà de ces cas d'études qui demeurent à

---

<sup>5</sup> Éric Agrikoliansky, *La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945. Sociologie d'un engagement civique*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 192.

<sup>6</sup> David Snow, Louis Zurcher, Sheldon Ekland-Olson, « Further Thoughts on Social Networks and Movement Recruitment » *Sociology*, Vol. 17(1), 1983, p. 112–120.

<sup>7</sup> Comme je l'affirme dans l'introduction, j'ai pu collecter 62 profils à partir des entretiens menés avec 62 auditeurs-citoyens. Pour les 15 restants (qui sont des refus plus ou moins volontaires d'entretiens), j'ai obtenu des informations sur leurs profils à partir des témoignages des militants interviewés.

<sup>8</sup> Doug McAdam parle des « racines biographiques de l'engagement ». Lire : *Freedom Summer. Luttres pour les droits civiques, Mississippi 1964*, Marseille, Agone, 2012 [édition originale : 1988].

bien des égards singuliers, nous ne souhaitons pas nous enfermer dans le constat d'une pure idiosyncrasie des militants. C'est pourquoi nous étudierons également leurs rapports au politique qui, on en fait l'hypothèse, renseignent sur les rapports au politique d'un ensemble plus large d'individus, partageant des jugements critiques à l'égard de la politique, au nom d'une représentation idéalisée de ce que devrait être l'exercice des responsabilités et de l'action politiques.

### 1. Qui sont les citoyens-contrôleurs ? Sexe, âge, études et statut socioprofessionnel

**TABLEAU : NOMBRE DE MILITANTS PAR COLLECTIF**

Collectif	Grenoble	Nîmes	Madrid-Ville	Madrid-Région <sup>9</sup>	Catalogne	Liège
<b>Effectifs totaux = 77</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>13</b>

Il faut tout d'abord revenir sur les caractéristiques les plus élémentaires des citoyens-contrôleurs à l'étude, à savoir leur âge, leur sexe ainsi que leur niveau d'études et leurs orientations professionnelles. Sans grand étonnement, on verra qu'il s'agit surtout d'individus issus des classes moyennes, blanches, éduquées et exerçant majoritairement des professions intellectuelles.

#### *a. Plusieurs classes d'âge chez les auditeurs-citoyens à l'étude*

**TABLEAU : MOYENNE D'ÂGE DES MILITANTS PAR COLLECTIF**

Collectif	Grenoble	Nîmes	Madrid	Madrid-Région	Catalogne	Liège
<b>Moyenne d'âge</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>58,3</b>	<b>39</b>	<b>43,5</b>

<sup>9</sup> On peut considérer qu'un des militants est simultanément membre des collectifs de Madrid-Ville et de Madrid-Région. On considérera donc qu'il n'y a que 77 et pas 78 militants étudiés dans l'échantillon total.

Lorsque l'on compare l'âge moyen des militants, on aperçoit des variations qui se déclinent selon les pays : en moyenne, les militants français sont plus âgés que ceux des collectifs espagnols, eux-mêmes constitués de militants plus âgés que les acteurs liégeois. Les membres des collectifs grenoblois, nîmois et de Madrid-Région ont en moyenne vingt-ans de plus que ceux des collectifs de Catalogne, de Madrid-Ville et de Liège. La moyenne d'âge ne renseigne toutefois pas sur la variance et la distribution des âges au sein de tous les collectifs. Si l'on observe une moyenne d'âge proche de la quarantaine à Liège, il faut toutefois souligner la présence, en son sein, de plusieurs militants à la retraite, qui sont des piliers dans l'animation du collectif. En revanche, à Madrid-Ville et en Catalogne, les militants se situent plutôt en milieu de carrière de leur carrière professionnelle (entre 39 et 43 ans).

Il faut souligner que les auditeurs-citoyens ne se recrutent presque pas dans les milieux étudiants et dans la tranche d'âge de la vingtaine, puisque je n'ai eu mention que dans trois cas (deux à Grenoble, un en Catalogne) de ce type de profil. Si quelques militants vingtenaires ont rallié les collectifs, en participant à certaines réunions publiques, ils n'ont jamais été investis dans le temps moyen, et ils n'ont pas constitué des éléments moteurs de l'action collective.

Comme on va le voir à partir d'autres variables, les militants grenoblois, nîmois et de Madrid-Ville sont relativement à distinguer de ceux des collectifs de Catalogne, de Madrid-Ville et de Liège.

*b. Le sexe du militantisme<sup>10</sup>*

**TABLEAU : PROPORTION D'HOMMES ET DE FEMMES DANS LES COLLECTIFS**

Collectif	Grenoble	Nîmes	Madrid-Ville	Madrid-Région	Catalogne	Liège
<b>Nombre d'hommes / Nombre de femmes (nombre de militants dans le collectif)<sup>11</sup></b>	<b>12 / 5 (17)</b>	<b>5 / 4 (9)</b>	<b>6 / 5 (11)</b>	<b>8 / 4 (12)</b>	<b>8 / 8 (16)</b>	<b>9 / 4 (13)</b>

Le corpus des soixante-dix-sept militants étudiés donne à voir une représentation de deux cinquièmes de femmes (30 sur 77) et de trois cinquièmes d'hommes (47 sur 77). Certains

<sup>10</sup> En référence à l'ouvrage collectif dirigé par Olivier Fillieule et Patricia Roux, *Le sexe du militantisme*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>11</sup> Je ne procède volontairement pas à une répartition en pourcentage, considérant la taille modeste de l'effectif étudié.

collectifs sont largement masculins (Grenoble, Liège, Madrid–Région), quand d’autres sont plus équilibrés (Nîmes, Madrid–Ville). Mais un seul atteint la parité (collectif catalan). Au-delà des proportions, il faudra insister sur la division sexuée du travail militant, en insistant sur la relative présomption subjective d’incompétence technique des femmes militantes (qui renvoie à ce que Daniel Gaxie dénomme la compétence sociale<sup>12</sup>) par rapport aux hommes militants. Ces derniers ont davantage tendance à investir le travail d’expertise et de production des rapports (chiffres et mobilisation du droit), ainsi qu’à assurer le porte-parolat des collectifs lors de diverses actions militantes, par rapport aux femmes. Pour davantage d’analyses sur ce point, on se reportera à la deuxième partie de ce chapitre.

### *c. Domaines et niveau d’études*

Presque la moitié des militants a un diplôme équivalant à un BAC+5 (36 sur 77). Plus d’un sixième d’entre eux a un doctorat (14 sur 77). Si l’on cumule les données, plus de quatre cinquièmes des militants à l’étude ont au moins un BAC+3. Voici la répartition par collectif :

---

<sup>12</sup> Daniel Gaxie, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Le Seuil, 1978, p. 240-258.

## DIAGRAMMES – NIVEAU D'ÉTUDES DES MILITANTS PAR COLLECTIF

Niveau d'études - Nîmes  
(n=9)



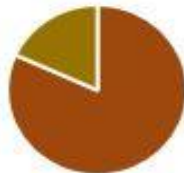
■ Baccalauréat ■ BAC+2 ■ BAC+3 ■ BAC+5 ■ BAC+8

Niveau d'études - Grenoble  
(n=17)



■ Baccalauréat ■ BAC+2 ■ BAC+3 ■ BAC+5 ■ BAC+8

Niveau d'études - Madrid  
Ville (n=11)



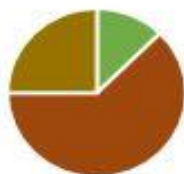
■ Non-diplômés (aucun) ■ BAC+2  
■ BAC+3 ■ BAC+5  
■ BAC+8

Niveau d'études - Madrid  
Région (n=12)



■ Non-diplômés (aucun) ■ BAC+2  
■ BAC+3 ■ BAC+5  
■ BAC+8

Niveau d'études - Catalogne  
(n=16)



■ Non-diplômés (aucun) ■ BAC+2 (aucun)  
■ BAC+3 ■ BAC+5  
■ BAC+8

Niveau d'études - Liège (n=13)



■ Non-diplômés (aucun) ■ BAC+2 (aucun)  
■ BAC+3 ■ BAC+5  
■ BAC+8



**TABLEAU COMPARÉ DES NIVEAUX DE DIPLÔME PAR PAYS :**

	Baccalauréat	BAC+2	BAC +3	BAC+5	BAC+8	NA
<b>Belgique (n=13)</b>	0	0	3	9	0	1
<b>France (n=26)</b>	2	4	8	6	3	3
<b>Espagne (n=38)</b>	0	1	3	21	11	2
<b>Total par rapport à la population militante</b>	2/77	5/77	14/77	36/77	14/77	5/77

Le groupe de militants à l'étude dispose d'un niveau d'études bien supérieur à la moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>13</sup>. Ils sont environ neuf dixièmes (soit 69 sur 77) à avoir un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 27% pour la moyenne OCDE des 55-64 ans et 44,5% des 25-39 ans<sup>14</sup>.

Il existe néanmoins des variations de ce capital culturel institutionnalisé, en fonction de l'âge et de la provenance nationale des militants. Comme on l'a vu, les militants français sont les plus âgés du corpus. Ils disposent aux deux tiers environ d'un niveau de diplôme équivalent à deux années dans l'enseignement supérieur, bien au-dessus de la moyenne française de la catégorie d'âge des 55-64 ans (24,4%). Les militants belges et espagnols sont relativement plus diplômés, disposant de membres plus jeunes qui ont largement bénéficié des politiques de démocratisation scolaire, à l'inverse de leurs confrères plus âgés (collectifs français et de Madrid-Région). Tous les militants espagnols sont diplômés du supérieur et cinq sixièmes d'entre eux ont un Master ou plus. Il faut même préciser que tous les militants catalans et de Madrid-Ville ont un diplôme supérieur ou égal au Master. Jusqu'ici, on a vu que les militants les plus jeunes sont davantage diplômés que leurs homologues plus âgés. Cela se vérifie pour les collectifs français, mais pas pour le collectif de Madrid-Région, dont les membres (bien plus âgés que ceux des autres collectifs espagnols) sont surdiplômés par rapport à leur catégorie d'âge. Au moins trois cinquièmes d'entre eux ont un diplôme supérieur ou égal au Master. La moitié d'entre eux a un doctorat ou un équivalent BAC+8 (une propension non-négligeable de médecins et/ou de chercheurs en médecine), quand 26,7% des 55-64 ans ont un diplôme supérieur en Espagne.

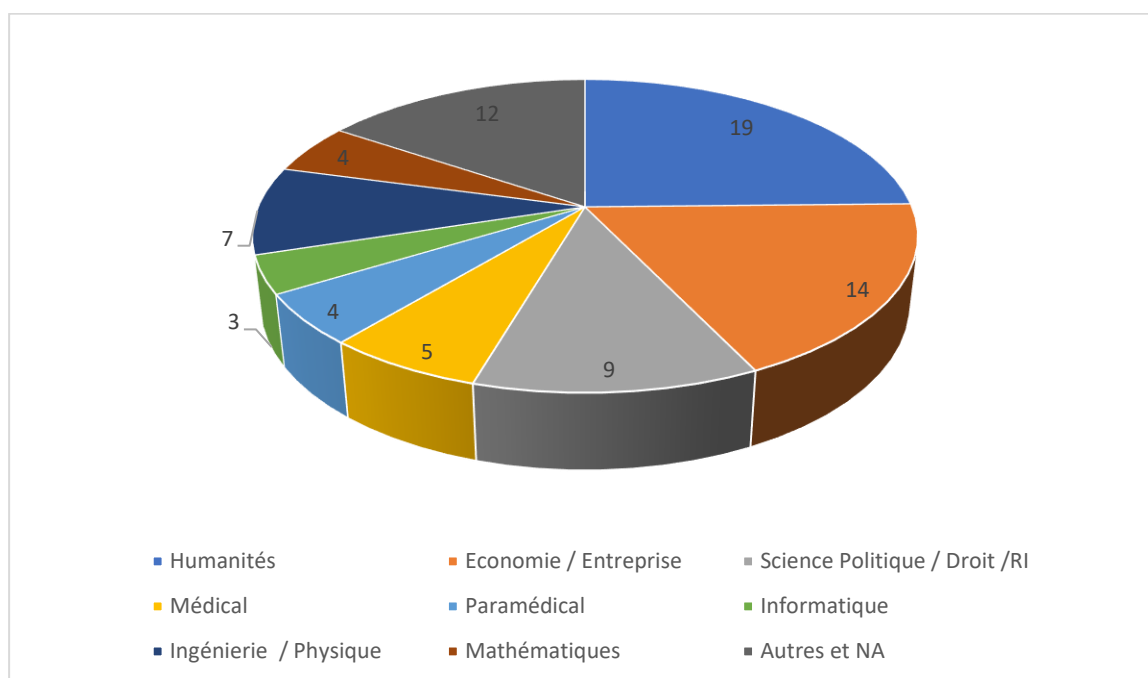
<sup>13</sup> Voir la catégorie « taux d'obtention d'un diplôme », sur le site de l'OCDE : <https://data.oecd.org/fr/eduatt/taux-d-obtention-d-un-diplome.htm>. Toutes les moyennes nationales relatives aux niveaux de diplôme par tranche d'âge utilisées dans cette sous-partie sont celles de l'OCDE.

<sup>14</sup> Ces tranches sont imposées par l'OCDE.

En Belgique aussi, tous les militants disposent d'un diplôme de l'éducation supérieure, dont deux tiers au niveau Master, ce qui est bien supérieur aux moyennes OCDE pour la Belgique (47,3% pour les 25-34 ans et 30,8% pour les 55-64 ans).

Si l'on compare les trois pays, les militants espagnols sont les plus diplômés, devant les militants liégeois, puis les militants français. Ce niveau d'études relativement élevé explique assez logiquement un engagement militant qui mobilise des savoirs (la dette et les finances publiques) et un rapport aux savoirs (goût de l'apprentissage et capacité à mobiliser ces savoirs en public). Ce rapport objectivé au savoir explique la propension des engagés à s'investir dans des activités de démopédie militante à l'égard du grand public, comme l'organisation de conférences publiques pour démocratiser les enjeux de la dette et de la démocratie, par exemple. Il se matérialise, comme on le verra, par les fréquentations militantes antérieures ou simultanées des auditeurs-citoyens, dans des structures où l'on valorise la connaissance et le débat public. Voyons désormais les domaines d'études de ces militants relativement éduqués :

**DIAGRAMME : DOMAINES D'ÉTUDES DES AUDITEURS-CITOYENS (N=77)**



On peut dégager quatre pôles principaux :

- Le parcours « humanités » : philologie, anthropologie, philosophie, lettres, histoire ;
- Le parcours « science politique » : sociologie, science politique, démographie, droit ;
- Le parcours « économie » : entreprise, finances ;
- Un parcours plutôt scientifique (au sens de *sciences dures*) : sciences de l'ingénieur, physique, chimie, mathématiques, médecine.

Les sciences sociales et économiques demeurent les domaines d'études les plus fréquents chez les citoyens-contrôleurs de ce panel. Les militants français sont moins disposés, par leur socialisation scolaire ou universitaire à se mobiliser autour d'enjeux de finances publiques (c'est plutôt la voie militante qui est structurante dans leurs cas), que les militants de Madrid-Ville et de Catalogne qui ont plus tendance à avoir suivi des parcours « économie » ou « entreprise ». Quant aux liégeois, plusieurs ont suivi des parcours universitaires en rapport avec l'économie, la démographie ou les « humanités » (philologie, anthropologie, science des religions). Il convient aussi de souligner que dans tous les collectifs, on observe un réservoir de militants qui n'ont pas forcément fait des études dans un domaine directement lié aux enjeux de mobilisation dans les collectifs d'audit citoyen. Ce sont des expériences ultérieures aux études (militantisme ou exercice d'une profession) qui permettent d'expliquer leur disposition à s'y engager. Enfin, le collectif de Madrid-Région, mobilisé sur la question de la dette régionale de la santé publique, est celui qui accueille le plus de militants ayant réalisé des études (para)médicales ou en rapport avec la santé publique, ce qui n'est pas étonnant au vu de son objet de mobilisation, à savoir la dette du secteur de la santé publique régionale.

*d. L'horizon professionnel des citoyens-contrôleurs*

Voyons désormais le profil socioprofessionnel des auditeurs-citoyens.

**TABLEAU : DES MILITANTS ACTIFS, RETRAITÉS OU ÉTUDIANTS ?**

	Actifs	Retraités	Étudiants
<b>Nombre par catégorie / total de militants à l'étude</b>	45/77	27/77	5/77

Plus de la moitié des militants sont des actifs, au moment de l'enquête. Un tiers environ est retraité, et une minorité occupe le statut d'étudiant. À la vue de la distribution des âges des militants, il va de soi que la part de militants retraités n'est pas la même selon les collectifs. Sans grand étonnement, ils sont surtout représentés dans les collectifs avec les militants les plus âgés : Grenoble, Nîmes et Madrid-Région. Ils y constituent la majorité des membres (plus de deux tiers à Grenoble et à Nîmes, la moitié à Madrid-Région). À l'opposé, les militants de Madrid-Ville et de Catalogne sont tous actifs. Quant à Liège, il y a trois membres retraités en son sein (sur 13) pour une majorité de membres encore actifs professionnellement (10 sur 13).

En forte disponibilité biographique<sup>15</sup>, les militants retraités sont souvent indispensables à l'animation des collectifs, en favorisant la continuité des échanges, le rythme fréquent de réunions, ainsi qu'en préparant l'ordre du jour des futures réunions, etc. On verra que la présence de tels militants, qui disposent d'un capital temps relativement élevé par rapport à des militants qui en sont à d'autres étapes de leur vie sociale (premier enfant, début de vie conjugale, entrée dans la vie professionnelle ou promotion), conditionne en partie la dynamique, et la survie, des collectifs. Si le fait de s'engager dans les collectifs d'audit citoyen n'est pas un engagement considéré comme à risque, il n'en demeure pas moins qu'il est à fort coût<sup>16</sup> (temps, énergie, cognition). Nous y reviendrons (notamment au chapitre 9).

Par ailleurs, on retrouve des militants d'un ordre particulier dans les collectifs de Catalogne, de Madrid-Ville et de Liège : des individus subordonnant leur carrière au militantisme<sup>17</sup>. Ils occupent un poste de salarié dans une association, dans un média indépendant ou dans une organisation militante au sens large, par exemple. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils se voient « dégager » un temps pour animer le collectif d'audit citoyen auquel ils appartiennent. Ces professionnels du militantisme vivent pour et de cette activité militante et ils contribuent d'une manière non-négligeable à faire vivre le collectif. À Liège par exemple, le Comité pour l'abolition de la dette illégitime (CADTM) a alloué une partie du temps de travail d'un salarié à l'animation des collectifs d'audit citoyen en Belgique afin de les dynamiser.

Ces militants rétribués financièrement pour leurs activités, de même que les retraités disposés à investir du temps, sont des piliers dans l'animation et le maintien des activités du collectif et peuvent être qualifiés de *permanents de l'action collective*.

Parmi les actifs, il faut aller voir les positions professionnelles occupées par les auditeurs-citoyens :

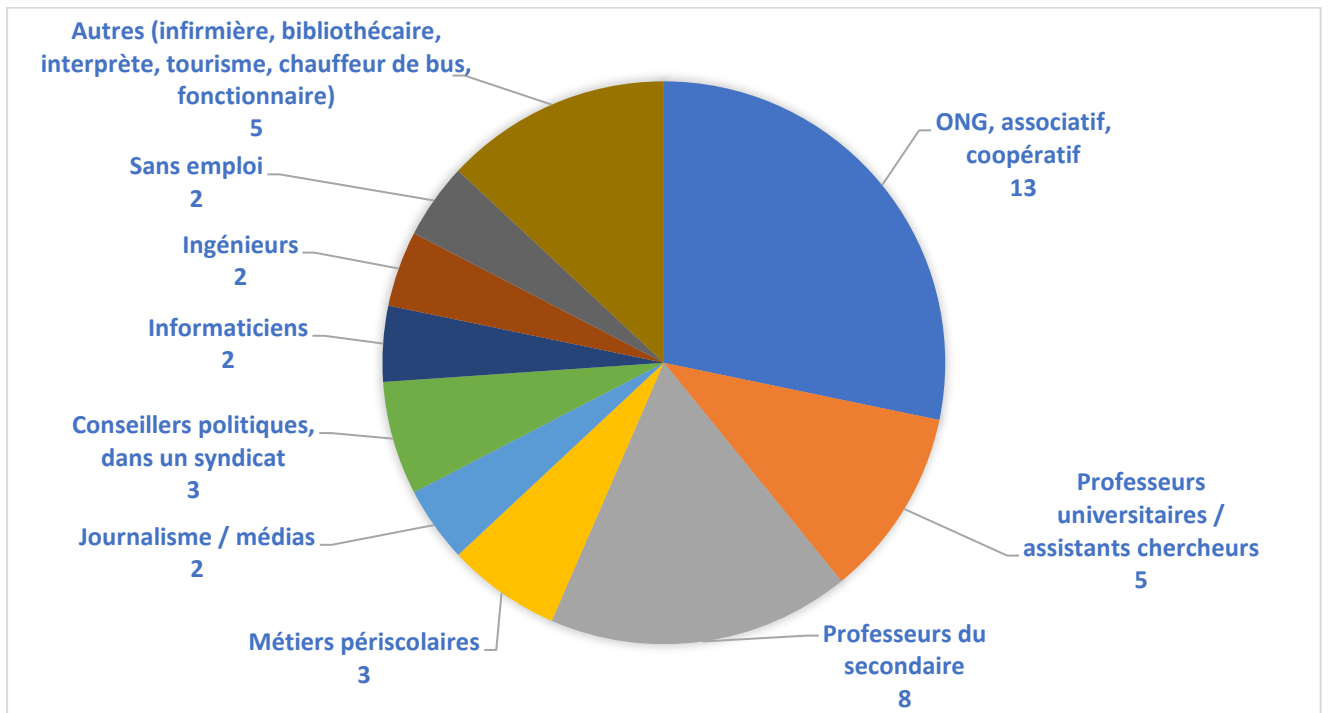
---

<sup>15</sup> Pour reprendre Doug McAdam, « Recruitment to High-Risk Activism : The case of Freedom Summer », *American Journal of Sociology*, Vol. 92(1), 1986, p. 70.

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 67.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

## DIAGRAMME : PROFESSION DES ACTIFS (N=45)



Il y a plusieurs tendances dans le corpus de militants actifs professionnellement. Les professeurs du secondaire (lettres, histoire, philologie, économie) et universitaires (économie, mathématiques, informatique, biologie, épidémiologie) représentent un premier pôle (13/45). Certains occupent aussi des métiers périscolaires (éducateur spécialisé, animateur, conseillère éducation). Si on ajoute ce deuxième groupe au premier, on peut donc considérer que plus d'un tiers des auditeurs-citoyens en situation de travailler le font dans le monde de l'éducation (publique)<sup>18</sup>.

On a ensuite un deuxième pôle, autour du secteur associatif, des Organisations non-gouvernementales (ONG) et des coopératives (éducation permanente en Belgique ; coopératives et ONG en Espagne), qui représente 13 sur 45 des militants actifs. Ces structures concernent des thématiques économiques et financières, culturelles, ou liées à l'égalité entre les genres.

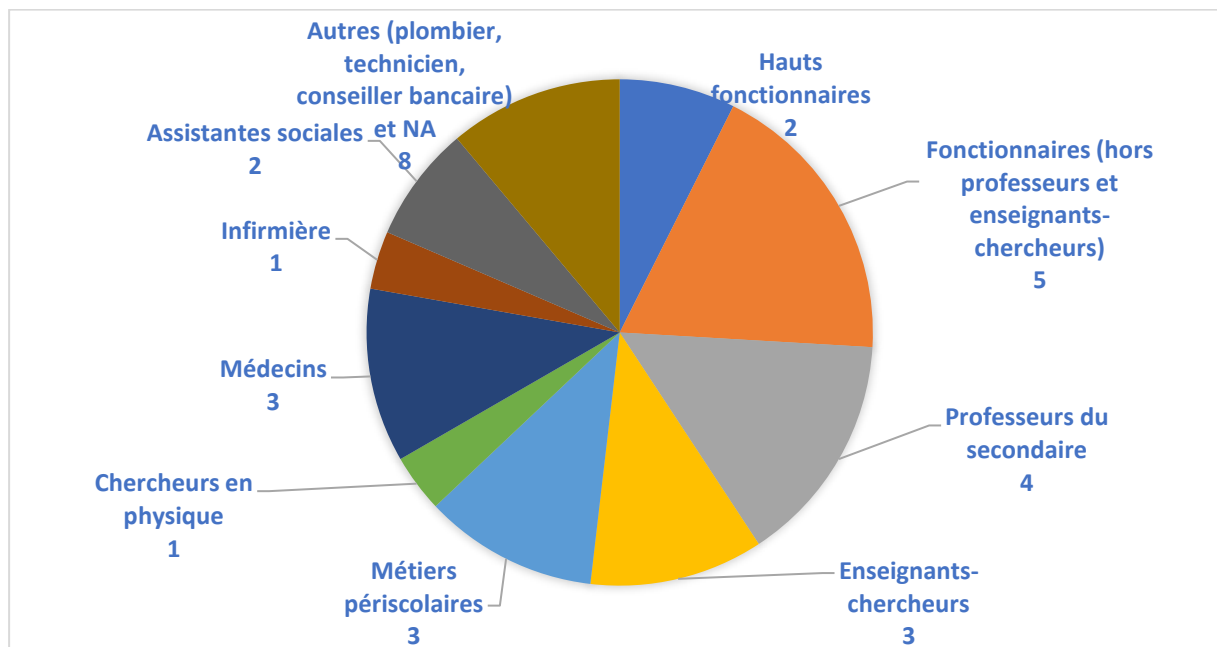
Par ailleurs, plusieurs acteurs espagnols (j'en ai dénombré au moins cinq) furent auditeurs ou consultants privés avant 2011-2012. Les mobilisations sociales de 2011 constituent pour eux un point de rupture biographique, qui va provoquer le besoin d'une réorientation

<sup>18</sup> Un militant liégeois a précisé, lors d'un entretien en janvier 2019, révélant une tendance plus large dans l'échantillon militant : « Je suis professeur, dans le service public volontairement ».

professionnelle, afin d'être plus en phase avec les valeurs qu'ils ont activé ou qui les ont disposés à participer au 15-M (mouvement des *Indignados*).

Pour ce qui est des militants retraités, voici la distribution de leurs principales activités professionnelles passées :

**DIAGRAMME : ANCIENNES PROFESSIONS DES RETRAITÉS (N=32)**



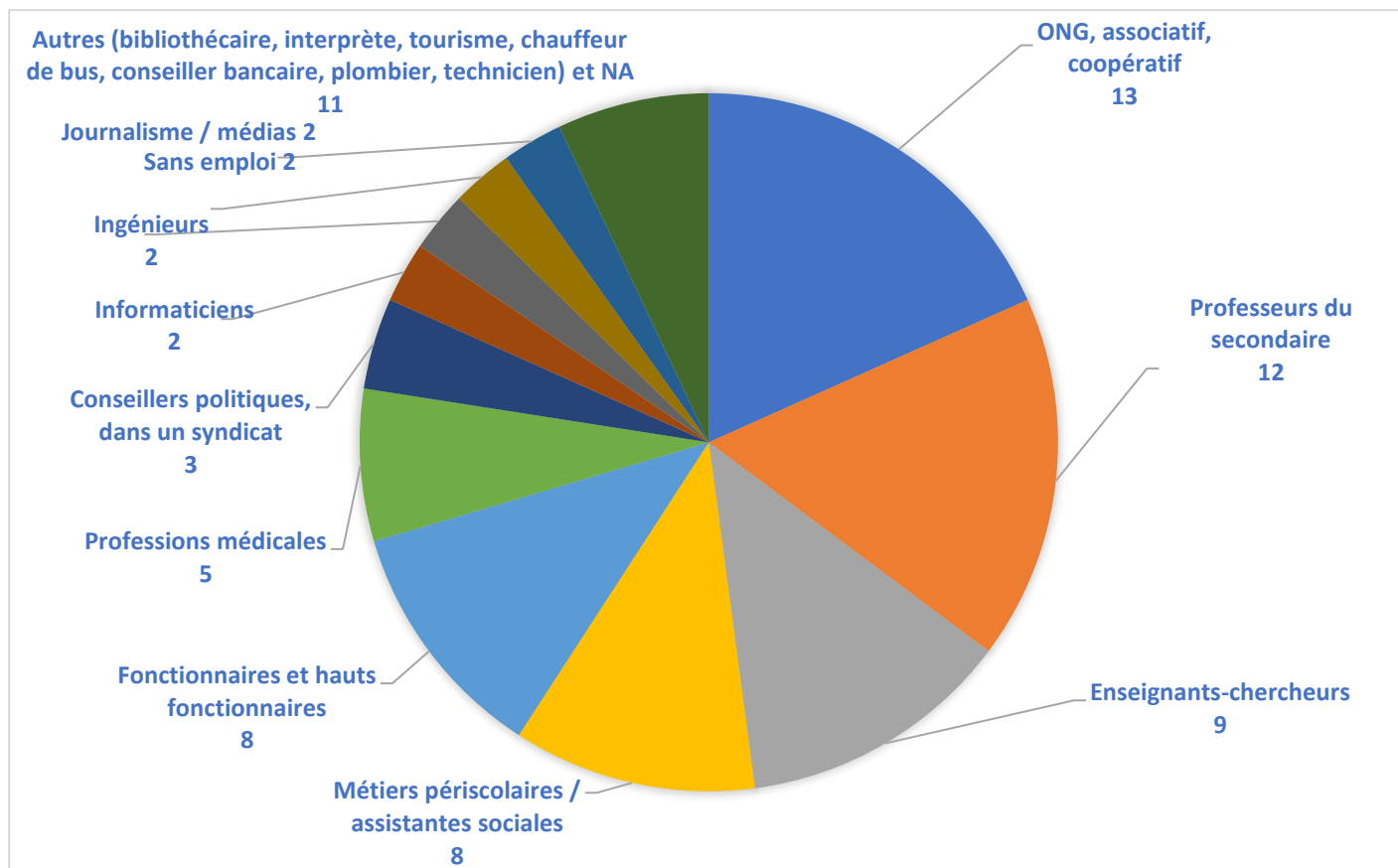
Considérant les anciennes professions des militants retraités<sup>19</sup>, on a une surreprésentation des métiers du contrôle social<sup>20</sup>, notamment des professions d'enseignement (plus d'un cinquième), auxquels on peut ajouter plusieurs militants ayant occupé des métiers péricolaires, pour obtenir un bon tiers de professions autour de l'enseignement et de l'école. Un sixième des retraités ont eu une carrière médicale ou paramédicale (ils sont surtout représentés dans le collectif de Madrid-Région qui fait un audit de la santé publique), et il y avait aussi plusieurs assistantes sociales. On a également un cinquième de fonctionnaires territoriaux (essentiellement en France, pas en Belgique, ni en Espagne) et de hauts-fonctionnaires parmi les retraités (des cadres de la fonction publique ayant occupé des postes tels que procureur adjoint à Nîmes, haut-fonctionnaire dans le département de la santé à la région de Madrid).

<sup>19</sup> On dispose de cinq profils de retraités n'ayant pas souhaité renseigner leurs professions antérieures.

<sup>20</sup> On peut faire l'analogie avec ce que Stephen Cotgrove et Andrew Duff (« Environmentalism, middle-class radicalism and politics », *Sociological Review*, Vol. 28 (2), 1980, p. 333-351) appellent le « radicalisme de classe moyenne », concept particulièrement usité par les sociologues français des mouvements sociaux qui ont travaillé sur les mobilisations altermondialistes au début des années 2000. Lire notamment : Olivier Fillieule, Philippe Blanchard, Éric Agrikoliansky, Marko Bandler, Florence Passy, Isabelle Sommier, « L'altermondialisation en réseaux. Trajectoires militantes, multipositionnalité et formes de l'engagement : les participants du contre-sommet du G8 d'Evian », *Politix*, Vol. 68, 2004, p. 21.

Si l'on sort de la distinction actifs/retraités, pour prendre en compte l'ensemble des occupations professionnelles des militants, on observe la répartition suivante :

**DIAGRAMME : DOMAINE D'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE PRINCIPALE DES MILITANTS (N=77)**



Ainsi, un tiers des militants exerce ou a exercé une profession autour de l'enseignement, et un cinquième dans le secteur associatif ou des ONG. En troisième position, on a 10 militants sur 77 qui sont/ont été des hauts fonctionnaires ou des fonctionnaires territoriaux, suivi enfin des professions (para)médicales.

De plus, on voit qu'une part non négligeable des professions (ou ex-professions) relève de métiers qualifiés. Si les retraités avaient une plus forte propension à occuper des postes publics, les auditeurs-citoyens les plus jeunes et actifs ont été vers le secteur privé, mais il s'agit surtout d'activités relatives à l'économie non-marchande.

En ayant ces chiffres à l'esprit, deux dominantes professionnelles sont mises en exergue au sein de la population enquêtée. D'abord, il y a les métiers du contrôle social : enseignants et

fonctionnaires, professions (para)médicales et travailleurs sociaux. Ensuite, il y a les métiers que l'on peut considérer comme relevant du registre démopédique (ONG, associations, médias) surtout représentés dans le cas des actifs belges et espagnols<sup>21</sup>. Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les auditeurs-citoyens viennent majoritairement des secteurs professionnels de l'audit (public ou privé), ce qui favoriserait la reconversion des savoir-faire dans le domaine du militantisme, une poignée très minoritaire de militants est déjà passée par des cabinets de consultance privée et d'audit (cinq cas en Espagne uniquement). De la même manière, les professionnels des finances publiques sont très peu présents, contrairement, par exemple, à ce que l'on voit dans le cas du collectif d'audit de la dette brésilien, au sein duquel les auditeurs de l'État fédéral sont surreprésentés.

Dans tous les cas, l'horizon professionnel des auditeurs-citoyens, que l'on peut situer en moyenne dans les professions intellectuelles et intermédiaires, et que l'on retrouve dans d'autres travaux étudiant des populations militantes altermondialistes<sup>22</sup>, donne à voir l'exercice de métiers, dans lesquels le savoir est une dimension valorisée et valorisable. Cela permet, au moins en partie, de comprendre les logiques d'engagement autour d'une question telle que celle des circuits de l'argent public, et le fait de se mobiliser dans des collectifs qui privilégient une démarche d'enquête, et de l'expertise plus généralement, par rapport à la stratégie du nombre<sup>23</sup>. Par ailleurs, la valorisation du capital culturel par les militants eux-mêmes est attestée par leurs pratiques culturelles, que j'ai pu sonder au moyen des entretiens. Les militants partagent des références communes, telles que des documentaires militants (*Debtocracy*, *Catastroika*), de la littérature hétérodoxe sur la dette (David Graeber, des contenus du CADTM et les ouvrages de son fondateur, Éric Toussaint), des contenus marxistes (Karl Marx notamment, Paul Mason, Toni Negri, David Harvey, Jean-Marie Harribey), ou une surconsommation du *Monde Diplomatique* (en France et en Espagne). J'ai ainsi retrouvé des auteurs ou institutions hétérodoxes dans la littérature mobilisée par les militants dans leurs rapports :

---

<sup>21</sup> Le changement des profils de militants entre plusieurs générations d'activistes est notamment analysé par Donatella Della Porta, si l'on compare ceux des mouvements altermondialistes et ceux contre l'austérité, est significatif. On passe d'une surreprésentation des retraités et des métiers publics et relevant de la fonction publique, à celle de militants diplômés mais en difficulté sur le marché du travail. Notre enquête révèle, quant à elle, que les militants plus jeunes des collectifs liégeois et espagnols disposaient de conditions socioéconomiques plus précaires que leurs homologues plus âgés des collectifs français et de celui de Madrid-Région, qui avaient plus tendance à investir les métiers de la fonction publique. Il est intéressant de voir que Donatella Della Porta explique ces changements de populations militantes en les rapportant à l'évolution du contexte économique et social dans lequel les différentes générations militantes ont pu évoluer. Voir notamment : Donatella Della Porta, « Political economy and social movement studies : The class basis of anti-austerity protests », *Anthropological Theory*, Vol. 17(4), 2017, p. 460-461.

<sup>22</sup> Elise Cruzel, « "Passer à l'Attac". Éléments pour l'analyse d'un engagement altermondialiste » *Politix*, Vol. 68, 2004, p. 135-163 ; Éric Agrikoliansky, Isabelle Sommier (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, Paris, La Dispute, 2005.

<sup>23</sup> Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Monchrestien, 1998 [2<sup>e</sup> édition].



## TABLEAU : RÉFÉRENCES ET AUTEURS CITÉS DANS LES RAPPORTS MILITANTS

Collectifs français	Collectif belge	Collectifs espagnols
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenus du CADTM<sup>24</sup> ;</li> <li>- François Chesnais<sup>25</sup> ;</li> <li>- Michel Husson<sup>26</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenus du CADTM ;</li> <li>- Olivier Bonfond<sup>27</sup> ;</li> <li>- Xavier Dupret<sup>28</sup> ;</li> <li>- Jean Ziegler<sup>29</sup> ;</li> <li>- Joseph Stiglitz<sup>30</sup> ;</li> <li>- Ernest Mandel<sup>31</sup> ;</li> <li>- Susan George<sup>32</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenus ATTAC-España ;</li> <li>- François Chesnais ;</li> <li>- Carlos Sánchez Mato<sup>33</sup> + économistes et personnalités issues du parti politique Izquierda unida ;</li> <li>- Observatori del deute en la globalització<sup>34</sup> ;</li> <li>- Jean Ziegler ;</li> <li>- John Saxe-Fernández<sup>35</sup> ;</li> <li>- Peter B. Evans<sup>36</sup></li> </ul>

On voit bien comment les militants, qu'ils soient français, belges ou espagnols, partagent un univers symbolique puisant largement dans la littérature militante et hétérodoxe sur l'économie. Certes, les références ne sont pas strictement les mêmes, mais les savoirs circulent entre les collectifs. Comme on le verra dans le chapitre 2, il n'y a rien d'étonnant au fait que les auditeurs-

<sup>24</sup> Dont ceux d'Éric Toussaint, fondateur du CADTM, auteur d'une multitude d'ouvrages sur la dette publique des pays du tiers-monde, membre du conseil scientifique de l'Association pour la taxe sur les transactions financières et l'action citoyenne (ATTAC).

<sup>25</sup> Économiste français, professeur à l'Université Paris 13, membre du conseil scientifique d'ATTAC. Il a notamment écrit *Les dettes illégitimes - Quand les banques font main basse sur les politiques publiques*. - Éditions Raisons d'Agir, Paris, 2011, contribuant, au-delà du CADTM, à visibiliser le concept de « dette illégitime » que l'on retrouve chez les auditeurs-citoyens.

<sup>26</sup> Économiste et statisticien français, un temps proche du Parti socialiste unifié, puis de la Ligue communiste révolutionnaire, membre du conseil scientifique d'ATTAC.

<sup>27</sup> Militant s'étant formé au CADTM, depuis analyste économique pour un centre d'éducation permanente rattachée à la Fédération belge général du travail. Auteur d'un ouvrage sur la dette belge (2012), proche du collectif d'audit citoyen liégeois dont il a été membre.

<sup>28</sup> Économiste belge, spécialisé dans le développement, militant syndical.

<sup>29</sup> Sociologue suisse, figure de l'altermondialisme et ayant exercé de nombreuses fonctions rattachées aux Nations unies.

<sup>30</sup> Économiste américain, fondateur de la « nouvelle économie keynésienne », lauréat du prix de la banque de Suède, critique du capitalisme néolibéral.

<sup>31</sup> Économiste belge trotskiste.

<sup>32</sup> Militante fondatrice d'ATTAC, auteure de nombreux ouvrages sur l'économie mondiale.

<sup>33</sup> Économiste espagnol hétérodoxe de gauche, chrétien, proche des collectifs d'audit. Il est militant d'Izquierda unida. Il siège de 2015 à 2017 comme adjoint à l'économie de la mairie de Madrid (voir le chapitre 4).

<sup>34</sup> Il s'agit d'une association catalane qui se définit comme un « réseau militant d'analyse sur la justice financière, les services publics et la justice climatique » (<https://odg.cat/en/>). Plusieurs membres du collectif d'audit catalan ont fréquenté cet observatoire militant, créé en 2000.

<sup>35</sup> Économiste hétérodoxe mexicain.

<sup>36</sup> Politiste américain, spécialisé en économie politique du développement, notamment en Amérique latine.

citoyens recourent parfois à un vocabulaire commun, associé au « mouvement anti-dette » (à ce qu'Hélène Baillot appelle « la cause anti-dette »<sup>37</sup>). Ces références révèlent que leurs lectures militantes, liées à l'économie politique, contribuent à influencer leurs schèmes de pensée et leur manière de se représenter la dette et les finances publiques comme le « cœur » des multiples crises (sociales, économiques, politiques) qu'ils estiment traverser.

Les propriétés professionnelles et sociales des acteurs, de même que certains des éléments repérés pendant l'enquête, tels que les lieux où les enquêtés convient l'enquêteur pour faire un entretien<sup>38</sup> et les invitations à des événements culturels qui m'ont été faites pendant mes séjours, rendent compte d'un rapport particulier et familier à la culture, à la valorisation du savoir, mais aussi à la puissance publique. Si tous ne travaillent pas strictement pour l'État, ils sont proches des pouvoirs publics (par exemple, les métiers associatifs dépendent en partie de subventions publiques) et font valoir en entretien leur « attachement à l'État », ou du moins à certaines institutions qu'ils rattachent dans le pré carré de la puissance publique (éducation, culture, santé)<sup>39</sup>. Cet attachement peut aussi s'objectiver par le fait que la majorité des militants disposant d'une formation universitaire a été scolarisée dans des établissements publics. Dans plusieurs entretiens, en particulier avec les collectifs de Madrid-Région et français (mais pour lesquels je n'ai pas de données systématisées) ont également révélé qu'ils concevaient la santé comme relevant d'une mission afférente aux pouvoirs publics.

On peut, en quelque sorte, affirmer que les militants à l'étude ont été bénéficiaires des services publics, dans différents aspects de leur vie sociale, cela rendant intelligible la position qui est la leur. S'ils critiquent certaines modalités d'intervention publique, comme on va le voir dans les chapitres suivants, c'est qu'ils puisent dans leurs propres expériences des services publics, de fortes exigences quant à ce que doit être l'État au service des citoyens, à savoir qu'il leur garantisse une relative sécurité économique et sociale, comme eux en ont bénéficié.

Ce rapport à la puissance publique est d'autant plus significatif que certains militants font d'ailleurs directement le lien entre leurs propres expériences et la « financiarisation » du monde, corollaire de ce qu'ils considèrent comme une « déliquescence » des pouvoirs publics. La difficile insertion sur le marché du travail des militants espagnols fraîchement diplômés au moment de leur entrée dans l'audit citoyen, la difficulté pour un militant français de maintenir

---

<sup>37</sup> Hélène Baillot, *Nous ne devons rien, nous ne paierons rien...*, op. cit., p. 28.

<sup>38</sup> Maisons des associations à Grenoble et à Nîmes, tiers-lieu culturel et théâtre à Madrid, siège de l'ODG (structure largement financée par les pouvoirs publics) à Barcelone, cinéma associatif à Liège (statut d'une association sans but lucratif qui bénéficie de subsides publics).

<sup>39</sup> Sur les rapports ambivalents de groupes sociaux par rapport aux institutions « étatiques », lire notamment : Lorenzo Barrault-Stella, Cédric Hugrée, « Maîtriser l'école, instrumentaliser l'État ? Les rapports à l'école et aux institutions publiques dans les classes supérieures », *Politix*, Vol. 130, 2020, p. 128.

un emploi de chauffeur de bus dans des entreprises qui ne cessent de se restructurer pour répondre à des critères de rentabilité, ou encore des expériences de déclassement de plusieurs militants (français, belges) dans l'exercice de leurs prérogatives professionnelles poussent certains militants à considérer que l'austérité dégrade leurs conditions de vie. En cela, la volonté de surveiller l'allocation des finances publiques puise en partie dans leurs propres expériences. Toutefois, les auditeurs-citoyens ne sont pas, à l'inverse des militants de la Plateforme des affectés de l'hypothèque, étudiés par Quentin Ravelli<sup>40</sup>, parmi les groupes sociaux particulièrement paupérisés par l'explosion des dettes (publiques et privées). Il n'en demeure pas moins qu'ils se mobilisent notamment pour revaloriser les services publics, même s'il ne s'agit pas toujours de se mobiliser sur la base de l'expérience de frustrations sociales.

Au-delà de ces éléments communs (rapports privilégiés au savoir, à la culture et rapports particuliers à la puissance publique), la comparaison des profils des militants met en valeur le fait que l'on n'est pas sur les mêmes générations de militants<sup>41</sup> en France et en Espagne, en termes d'âges, de niveaux d'études et d'horizons professionnels, l'originalité du collectif liégeois étant la cohabitation en son sein de plusieurs générations militantes.

De plus, le passage à l'acte dans les collectifs est aussi favorisé, comme on va le voir, grâce à un bagage militant et à des expériences politiques passées, ce qui conditionne les ressources à disposition, les pratiques et parfois les relations politiques qu'il convient de privilégier pour imposer la figure du citoyen-contrôleur.

## 2. La prégnance de l'engagement : la carrière militante des citoyens-contrôleurs

Comprendre les ressorts sociaux de l'engagement dans les audits citoyens, qui expliquent que des acteurs aspirent à exercer un contrôle sur l'action des gouvernants, suppose de s'intéresser aux engagements militants antérieurs des auditeurs-citoyens<sup>42</sup>. Cela permet de voir dans quelle mesure leurs expériences sociales passées constituent ou non des dispositions à investir l'audit citoyen et plus largement, à surveiller et à contrôler les décideurs. Sans donner l'impression

---

<sup>40</sup> Quentin Ravelli, « Debt struggles : How financial markets gave birth to a working-class movement », *Socio-Economic Review*, Vol. 19 (2), 2021, p. 441-468.

<sup>41</sup> Cécile Péchu, « Les générations militantes à Droit au logement », *Revue française de science politique*, Vol. 51 (1-2), 2001, p. 73-103.

<sup>42</sup> Olivier Fillieule actualise dans le domaine de la sociologie des mouvements sociaux le terme de « carrière » déjà utilisé par des sociologues de l'école de Chicago (Everett Huges et Howard Becker). Lire : « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel. Post scriptum », *Revue française de science politique*, Vol. 51(1), 2001, p. 199-215. Éric Agrikoliansky, « Les carrières militantes. Portée et limites d'un concept narratif » in Olivier Fillieule et al. (dir.), *Sociologie plurielle des comportements politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, p. 169.

d'un corps unanime, de militants qui auraient des carrières militantes identiques<sup>43</sup>, il faut aller explorer des combinaisons de propriétés, qui ne sont certes pas similaires, mais communes.

Les données d'enquête, sur la primo-militance des citoyens-contrôleurs ici étudiés, révèlent qu'un cinquième (17 sur 77) des militants des trois pays a entamé sa carrière militante avant 1975 (même si c'est surtout le cas des Français). Douze individus ont commencé à se mobiliser entre 1975 et 1985, et quatorze autres entre 1995 et 2005. Enfin, plus d'une vingtaine de militants se sont mobilisés pour la première fois entre 2005 et 2015, surtout du côté des collectifs espagnols (Madrid–Ville, Catalogne) et de la majorité des auditeurs-citoyens liégeois. Il faut désormais voir autour de quelles causes et de quels enjeux les militants ont entamé leurs carrières militantes.

**TABLEAU : ENTRÉE DANS LA MILITANCE DES AUDITEURS-CITOYENS**

	Commune aux 3 collectifs	Collectifs français	Collectif liégeois	Collectifs espagnols
Années 1960		- Parti socialiste unifié - Mai 68		
Années 1970		- CFDT - Unions de quartier - Mobilisation contre la loi Debré	- Mouvement de grève des services publics	- Parti communiste espagnol - Mouvements des voisins <sup>44</sup> - Mouvements de défense de la santé publique
Années 1990		- ATTAC	- Contre les lois d'éducation - ATTAC	- <i>Ecologistas en Acción</i> - Plateforme 0,7%
Années 2000	- Mouvement altermondialiste (forums sociaux) - CADTM		- Oxfam - Mouvement pacifiste contre la guerre en Irak	- Mouvement écologiste - Campagne pour l'annulation de la dette extérieure <sup>45</sup>
Années 2010	- Contre le TTIP <sup>46</sup> - Campagne d'audit citoyen de la dette	- Osez le féminisme - Nuit Debout		- 15-M

On observe déjà que les militants ne se sont pas socialisés au militantisme par les mêmes occasions. En France, plusieurs militants grenoblois se sont engagés lors des années 1960. On a quelques trajectoires assez classiques, reprenant des éléments évoqués dans la littérature sur l'engagement militant<sup>47</sup>, qui donnent à voir des militants, et en particulier des militantes qui, baignant dans un environnement familial religieux (catholique), étant passé par des organisations de jeunesse catholique, s'investissent ensuite dans les luttes anticolonialistes et

<sup>43</sup> Ou pour le dire avec Bernard Lahire, des militants qui seraient « multidéterminés » de la même manière. Bernard Lahire, *L'homme pluriel*, op. cit.

<sup>44</sup> On pourrait parler en France d'associations de quartier.

<sup>45</sup> La *Red Ciudadana para la Abolición de la Deuda Externa*.

<sup>46</sup> *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

<sup>47</sup> Luc Berlivet, Frédéric Sawicki, « La foi dans l'engagement. Les militants syndicalistes CFTC de Bretagne dans l'après-guerre », *Politix*, Vol. 27, 1994, p. 111-142 ; Julie Pagis, *Mai 68, un pavé dans leur histoire. Événements et socialisation politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 33-74.

dans les événements de Mai 68<sup>48</sup>. On retrouve aussi des primo-militants lors de la décennie 1970 : lors de la transition démocratique et pour la défense de la santé publique en Espagne, pour la revalorisation des services publics à Liège, contre le développement des infrastructures nucléaires en Belgique, ou encore en France contre un projet de loi sur le service militaire, dans des unions de quartier à Grenoble ou au sein de la Confédération française démocratique du travail (CFDT). On a également recensé des entrées dans la militance au cours des années 1990, avec en France, la création d'ATTAC qui fidélise notamment des militants nîmois (5 sur 9 des membres du collectif), des mobilisations écologistes ou contre la dette extérieure en Espagne (4 sur 11 dans le collectif de Madrid-Ville et 4 sur 16 pour dans celui de Catalogne). Les années 2000 constituent pour d'autres militants un premier engagement, au sein des événements altermondialistes (notamment en France), d'une campagne contre la dette en Espagne ou lors de mobilisations pacifistes en Belgique. Les plus jeunes militants, surtout liégeois et espagnols, ont généralement une première expérience militante lors des occupations de place en Espagne en mai 2011, contre l'austérité en Belgique, ou encore de manière très minoritaire lors de la création des collectifs d'audit citoyen de la dette (en Belgique et en Espagne). Pour ce qui est de la socialisation militante la plus commune aux auditeurs-citoyens, on retrouve notamment la fréquentation d'espaces militants – tiers-mondistes et altermondialistes – mobilisés, des années 1960 aux années 2000, sur la question des relations Nord-Sud et de la dette extérieure, qui leur ont fait épouser une lecture des relations économiques internationales proches de la théorie de la dépendance, qu'ils ont modulé lors de la crise des dettes souveraines en Europe, comme on le verra au chapitre 2. Chez les plus jeunes, qui se mobilisent dans les années 2000 et 2010, on retrouve la fréquentation d'espaces et la consommation de contenus militants autour de la question de la dette (ouvrages et articles d'ATTAC et du CADTM). Tous les militants sans exception revendiquent leur appartenance à un « mouvement social contre la dette publique »<sup>49</sup>, bien qu'on ait déjà souligné des entrées variées dans la carrière militante.

Ce rapide panorama permet de voir que le multi-positionnement (diachronique) des militants est une caractéristique prégnante des auditeurs-citoyens qui ont tendance à disposer d'un bagage militant bien étoffé, au moment de s'engager dans les collectifs d'audit. La plupart sont passés par les formes les plus classiques de la contestation (comme la manifestation). À cet égard,

---

<sup>48</sup> Pour les quelques militants ayant participé à Mai 68 (à Paris ou à Grenoble), des profils assez proches des clusters 2 (gauchistes surengagés, qui modèrent leurs ambitions scolaires au profit du militantisme) et 5 (socialisation familiale religieuse, puis socialisation syndicale autour de la CFDT) évoqués par Olivier Fillieule et Thierry Rossier : « Devenir(s) militants. Proposition de méthode pour une exploration des conséquences biographiques de l'engagement des soixante-huitards français.e.s », *Revue française de science politique*, Vol. 69 (4), 2019, p. 631-683.

<sup>49</sup> Plusieurs militants ont notamment cherché à faire l'histoire des mobilisations sociales autour des questions d'endettement. Lire : Esther Vivas, *En campagne contre la dette. Trajectoire, impacts et perspectives d'avenir*, Paris, Syllepse, 2009.

l'engagement dans l'audit constitue une nouvelle séquence de leur carrière militante, où il s'agit d'expérimenter d'autres voies de contestation (expertise militante, droit, échanges d'arguments sophistiqués avec les décideurs).

Si l'on s'intéresse aux voies de recrutement les plus fréquentes (immédiatement avant l'engagement dans les collectifs), ce qui constituent les « cœurs de pôle » des militants<sup>50</sup>, on observe qu'en France et en Belgique, de nombreux auditeurs-citoyens fréquentaient et continuent souvent de fréquenter le CADTM, et ATTAC dans une moindre mesure. Peu d'auditeurs-citoyens liégeois sont des militants syndicaux actifs, alors même que le collectif se promeut particulièrement dans les branches syndicales d'organisations pilariées francophones<sup>51</sup>. En Espagne, on a plusieurs militants qui ont investi les mobilisations contre la dette (campagne en 2000 du Réseau citoyen pour l'abolition de la dette extérieure, plateforme « Qui doit à qui ? » créée en 2005<sup>52</sup> ou encore l'Observatoire de la dette dans la globalisation). Dans le collectif de Madrid-Ville, plusieurs militants proviennent de l'ONG *Ecologistas en acción*, quand plusieurs membres de Madrid-Région ont investi les mouvements de voisin et de défense de la santé publique, parfois depuis plusieurs décennies. Tous les enquêtés espagnols affirment avoir une sympathie prononcée pour les mobilisations du 15-M et la grande majorité (les quatre cinquièmes) y a effectivement participé.

Voyons désormais quelques profils idéal-typiques de ces différentes générations (en termes d'âges et d'accumulation d'expériences sociales) de militants que l'on ne retrouve pas toujours d'un espace national à un autre (à l'exception du collectif liégeois où plusieurs profils et générations de militants cohabitent). On sera soucieux de revenir sur les compétences acquises par ces militants dans des séquences antérieures de leur vie sociale (ou militante) et qu'ils réinvestissent dans le cadre des collectifs d'audit citoyen.

#### *a. Des néo-militants minoritaires : l'entrée dans la carrière militante par l'audit*

La part de néo-militants dans l'échantillon, c'est-à-dire d'individus qui ont entamé leur carrière militante au sein d'un collectif d'audit citoyen, est minoritaire. La proportion est plus élevée dans les collectifs de Liège (5 sur 13 militants) et dans le collectif catalan (6 sur 16). Pour le reste des collectifs, la part est plus faible : 3 sur 12 à Madrid-Région, 1 sur 11 à Madrid-Ville,

---

<sup>50</sup> Olivier Fillieule, Philippe Blanchard, « Carrières militantes et engagements contre la globalisation », in Éric Agrikoliansky, Isabelle Sommier (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, op. cit., p. 165.

<sup>51</sup> Les membres du collectif de Verviers, que l'on a écarté de l'échantillon (voir introduction de la thèse), sont beaucoup plus engagés syndicalement, en particulier dans la FGTB, que leurs homologues liégeois.

<sup>52</sup> *Red Quién debe a quién.*

1 sur 17 à Grenoble et nulle à Nîmes. Parmi ces néo-militants, il est possible de mettre en valeur deux types de profils. On a d'abord celui qui reconvertit ses ressources notamment professionnelles dans l'espace militant, notamment à la suite d'une rupture biographique (Jacobó et Santiago<sup>53</sup>). Ensuite, on a des militants qui s'engagent sans ressources techniques à convertir, mais qui décident de passer à l'acte à partir des mobilisations des collectifs d'audit citoyen (Grégoire et Jaime).

### **Jacobó : itinéraire d'une conversion du capital professionnel en capital militant**

Jacobó fait partie des militants incontournables du collectif d'audit citoyen de Madrid-Ville ainsi que de la « plateforme » espagnole qui rassemble les différents collectifs locaux mobilisés sur la question de l'audit citoyen<sup>54</sup>. Diplômé en Master en gestion d'entreprise, il a ensuite travaillé dans plusieurs banques et compagnies d'assurances. Il estime avoir commencé à être activiste à partir du 15-M, en 2011, lorsqu'il a 31 ans<sup>55</sup>. Cela a constitué une forme de rupture biographique, puisque le processus du 15-M lui a rendu insupportable, selon ses propres dires, les tâches qu'il accomplissait du côté d'acteurs financiers privés (banques et assurances). Pour compenser ce dégoût de travail financier privé, il s'investit de plus en plus dans les commissions thématiques du 15-M en 2011, et en particulier dans celle qui concerne les sujets économiques. Il s'implique aussi dans des centres sociaux dits « occupés », où foisonne tout un ensemble d'initiatives sociales. Il quitte son travail deux ans plus tard pour rejoindre un média dit *alternatif* (*El Salto*). Il y devient rédacteur et coordinateur de la section économique. À bien des égards, Jacobó constitue un cas assez emblématique de la manière dont un acteur social le devient à partir d'une reconversion de ces compétences professionnelles – en économie et en finance – au profit d'expériences militantes, y compris au sein de sa nouvelle profession de journaliste. Socialisé aux théories et aux débats économiques (par son parcours universitaire), et ayant une expérience dans le secteur de la finance, il s'implique, dès 2013, dans le collectif d'audit citoyen à Madrid. Depuis lors, il multiplie les engagements, toujours liés à des collectifs critiques sur l'économie (plateforme contre les fonds vautours, plateforme contre les paradis fiscaux, contre les traités de libre-échange, etc.)

Dans le cadre du collectif d'audit citoyen, il travaille simultanément à l'élaboration et à la discussion des contenus et rapports proposés par le collectif, ainsi que sur le volet méthodologique du dispositif. Il est aussi le principal acteur assurant la communication du collectif, notamment grâce à ses compétences communicationnelles issues de son travail de journaliste. Parallèlement, il intervient dans de nombreuses municipalités en Espagne, à la demande d'acteurs sociaux et politiques marqués à gauche, pour expliquer les démarches entreprises à Madrid et sur les manières de réaliser un « audit citoyen » localement. Il finit par publier un ouvrage qui fait office de guide méthodologique<sup>56</sup>, qu'il présente au Parlement européen, grâce à l'invitation du groupe parlementaire « Gauche Unitaire Européenne / *North Green Left* »<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Les militants ont été volontairement anonymisés, pour des raisons de confidentialité.

<sup>54</sup> *Plataforma de Auditoria Ciudadana de la Deuda* (traduction française : Plateforme d'audit citoyen de la dette). Le site de la plateforme est disponible au lien suivant : <https://auditoriaciudadana.net/>

<sup>55</sup> Pour Jacobó et Santiago, la participation au 15-M a agi comme une « socialisation de conversion », bien qu'il y ait évidemment des formes de « socialisation de prise de conscience ». Lire : Julie Pagis, « Faire l'événement. Registres et effets socialisateurs de la participation », in *Mai 68, un pavé dans leur histoire...*, *op. cit.*, p. 75-114.

<sup>56</sup> *Descifra su deuda. Guía de auditoria ciudadana municipal*, Bruxelles, Éditions de la Gauche Unitaire Européenne / *North Green Left*, 2016.

<sup>57</sup> Voir le programme, pour l'année 2016, de l'*European Forum on Social and Solidarity Economy*. [http://efsse.org/wp-content/uploads/2016/01/Programme\\_EFSSE16.pdf](http://efsse.org/wp-content/uploads/2016/01/Programme_EFSSE16.pdf)

### **Santiago : un analyste financier devenu auditeur-citoyen**

Santiago représente un des cas typiques s'estimant avoir été politisés par les événements du 15-M, à Barcelone, en 2011. Auparavant, il a effectué un master de gestion d'entreprise à l'Université autonome de Barcelone, avant d'entreprendre un master en analyse économique dans une école de commerce. Il travaille successivement au sein de plusieurs banques et caisses de pension, entre 2004 et 2010, avant d'être nommé « enquêteur » au sein d'une *business school*, jusqu'en 2013.

Au moment où le 15-M se met en marche, il n'y participe pas directement, habitant en périphérie de Barcelone, mais il avoue avoir été véritablement touché par le mouvement et par ses revendications. Cette même année 2011, il commençait à se lasser de travailler dans le secteur bancaire. Une certaine tension normative lui est apparue de plus en plus insupportable, entre les tâches qu'il effectuait professionnellement et ses convictions personnelles. Ce n'est que début 2013, lorsque le collectif d'audit citoyen barcelonais fête sa première année, qu'il s'en rapproche et qu'il en devient militant. Il travaille à l'élaboration des contenus du collectif, réinvestissant ainsi ses ressources universitaires et professionnelles. Il milite aussi au sein de l'Observatoire de la dette dans la mondialisation<sup>58</sup>, une organisation non-gouvernementale, relationnellement très proche du collectif d'audit. Il participe également à quelques conférences pour présenter les travaux du collectif.

Estimant avoir vécu la crise financière grecque de l'intérieur, en 2010, lorsqu'il travaillait au département des marchés d'une entité financière catalane, il a progressivement construit un raisonnement critique sur la gestion de la crise par certaines institutions européennes, qu'il met à profit dans un doctorat en économie, entre 2013 et 2016. Il estime pendant ces trois années avoir eu du temps « disponible » pour le collectif d'audit, avant de s'en détourner progressivement, au moment où le collectif se démobilise.

En 2015, il est nommé comme « expert » extérieur d'une commission d'enquête indépendante au Parlement hellénique<sup>59</sup>, sur les origines de la dette grecque. Il y siège notamment avec son directeur de thèse, Costas Lapavitsas, professeur d'économie à Londres et proche un temps de Syriza. Entre 2016 et 2019, il a travaillé comme conseiller économique des députés catalans du groupe parlementaire espagnol Unidos Podemos – En comu podem – Marea. A partir de 2019, il reprend une coopérative sociale, dénommée eKona, qui travaille au contact des institutions (notamment auprès de la municipalité de Barcelone). Il s'agit d'un bureau d'études, qui cherche à réhabiliter les intérêts sociaux, dans les rapports qu'il produit en remportant des marchés publics. Sur le plan militant, depuis 2016, il est le référent espagnol d'un *think-tank* européen d'extrême gauche<sup>60</sup>, qui fait du plaidoyer quant au programme économique et social que devrait s'approprier les forces de gauche radicale en Europe.

### **Grégoire : la néo-militance par l'audit citoyen**

Grégoire a fait des études de philologie (latin, grec) à l'Université, avant de devenir professeur du secondaire à 20 ans. Il travaille depuis comme professeur de latin et de grec. Cela fait sept ans que Grégoire a rejoint les rangs du collectif liégeois d'audit citoyen (2020). Il y est entré à trente ans et il considère cette séquence d'engagement comme son entrée dans la carrière militante. Il estime que

<sup>58</sup> Nom original (en catalan) : *Observatorio del Deute en Globalització*

<sup>59</sup> « Comité d'audit de la dette » / « Comité de la vérité sur la dette publique grecque », organisé sous l'auspice du Parlement hellénique, entre avril et juillet 2015.

<sup>60</sup> *The European Research Network on Social and Economic Policy* (ERENSEP).



c'était le moment opportun, après la séparation avec la mère de son fils, d'utiliser son temps pour « quitter un peu les projets de l'école et pour faire des projets de société ».

S'il n'était pas militant auparavant, il faut quand même souligner qu'il fréquentait les milieux laïcs, là où il a rencontré un militant du collectif d'audit de Liège, et qui lui en parle. Ses qualités de professeur et de militant laïc fondent sa disposition démopédique, qui va l'amener à s'impliquer dans un collectif d'audit citoyen.

Il assiste ensuite à des conférences où un militant du CADTM présente ce qu'il sait de la dette publique belge. Grégoire réalise que la dette publique est un levier central dans la conduite de l'action publique. Dès lors, il juge devoir s'y intéresser de plus près, et c'est pour cela qu'il rentre dans le collectif d'audit citoyen liégeois. Depuis qu'il a rejoint le collectif, Grégoire assiste aux réunions du groupe de production des contenus (sur la division du travail militant du collectif liégeois, voire la deuxième partie de ce chapitre) pour donner son avis, sans produire directement, par manque de temps disponible à cause de sa profession. Il s'implique davantage dans les tâches de sensibilisation du collectif : il présente, avec Jean (voir dans la deuxième partie du chapitre 1) des interventions sur la question de l'endettement public belge et liégeois, dans les « Maisons de la Laïcité » ; il distribue des tracts du collectif sur des marchés publics.

### **Jaime : un cas typique de militant peu disposé à investir la question financière**

Disposant d'une formation universitaire de physicien, Jaime travaille comme ingénieur dans un centre d'investigation pour développer des prototypes, dans le domaine des nouvelles technologies. Néo-militant au moment où s'enclenche le 15-M, il dit s'être investi pour répondre à un besoin d'avoir de l'impact social. Il voit dans le 15-M une opportunité pour s'impliquer dans son quartier – le 15-M se déclinant par villes et par quartiers urbains – et développer des liens sociaux. Il souhaite également se rendre utile, dans une cause qui a besoin de main-d'œuvre militante. Pour cette raison, il rejoint ce qu'il appelle les rangs de « l'activisme économique » (les commissions « économie » sur les places investies par les *Indignados* de Barcelone), où il est amené à connaître et à se spécialiser progressivement sur l'audit citoyen. Il voit dans la genèse du collectif d'audit barcelonais une nouvelle manière « militante » de travailler, loin des logiques « bureaucratiques » des mouvements sociaux expérimentés. Il s'implique alors activement dans l'animation du collectif, sur les réseaux sociaux et en effectuant des présentations sur la « dette publique » à tout un ensemble de publics (syndiqués, cercles de Podemos, mouvements de voisins). L'intensité de son engagement fait qu'il voyage également en Europe (Bruxelles, Londres) pour présenter les travaux et démarches du collectif.

À partir de ces quatre profils, on voit bien l'homologie de certains profils, de même que la diversité au sein des néo-militants, ceux disposés par leurs compétences techniques à investir lesdits collectifs d'audit citoyen, et ceux moins disposés pour leur appétence technique mais acquis aux collectifs pour d'autres raisons, comme le fort sentiment d'injustice au moment de l'engagement liée à la crise des dettes souveraines, la dimension locale de l'engagement, et/ou les affinités interpersonnelles avec des membres déjà engagés dans les collectifs.

### *b. Des militants plus expérimentés*

La majorité des militants s'engageant dans les collectifs d'audit a déjà une carrière militante plus ou moins longue. En cela, l'engagement dans l'audit ne constitue qu'une phase de leur carrière. Pour les militants français et ceux du collectif de Madrid-Région, l'engagement dans l'audit citoyen peut être appréhendé comme un « militantisme d'âge mûr »<sup>61</sup>. Cela signifie qu'il s'agit, d'un engagement qui intervient après toute une série antérieure d'investissements et de déplacements dans diverses causes, organisations sociales et politiques, et qui offre un ensemble de compétences reconvertibles dans l'audit citoyen. C'est notamment le cas de Marie (collectif de Liège), de Marlène et d'Iseult (collectif de Grenoble).

#### **Marlène : syndicalisme, tiers-mondisme et audit citoyen grenoblois**

Au moment de l'enquête, Marlène a 73 ans et un bagage militant conséquent. Sur le plan scolaire, elle a fait un diplôme d'études spécialisées en lettres classiques, puis a obtenu le certificat d'aptitude au professorat du second degré (CAPES). Par la suite, elle a exercé le métier de professeur de français dans le secondaire, avant de devenir administratif scolaire.

Sa carrière militante commence en 1968, alors qu'elle a 23 ans et qu'elle est étudiante. Elle participe à un comité de grèves CAPES/Agrégation. Peu de temps après, elle s'affilie au Syndicat national de l'éducation secondaire. Elle exerce également un temps la fonction de responsable d'une section locale du Parti communiste français. À la fin des années 1990, elle s'investit activement dans ATTAC. En 2003, elle adhère au CADTM, et participe à la création d'une antenne à Grenoble. Les deux structures étant proches, un groupe thématique se crée – le groupe dit « économie » –, qui débat de divers sujets économiques, dans une visée pédagogique. La dette publique est l'un des sujets abordés.

À la création du collectif d'audit citoyen grenoblois, en décembre 2011, elle devient l'une des militantes les plus actives. Jusqu'à la démobilitation du collectif en 2018, elle y restera très impliquée. Le collectif travaille d'abord à faire de la sensibilisation, auprès d'autres publics militants locaux, sur la question de l'endettement public, afin de l'inscrire à l'agenda de nombreux mouvements, syndicats et quelques partis politiques (Nouveau parti anticapitaliste, Parti communiste français, Ensembles...). Marlène estime alors avoir un rôle de « secrétaire », prenant des notes sur le déroulé des conférences publiques, ainsi que lors des réunions du collectif. Avec la « scandalisation » du problème des emprunts dits « toxiques », le collectif prend connaissance de la présence d'emprunts structurés contractés par la métropole, début 2012. Plusieurs membres, dont Marlène, rencontrent à plusieurs fois des décideurs de l'exécutif métropolitain et des décideurs techniques (directeur financier notamment). La focale se déplace donc de préoccupations sur la dette de l'État à celle de la métropole.

Disposant d'un véritable rapport affectif au collectif, elle travaille sans cesse à remobiliser le collectif, qui subit parfois des phases de démobilitation (entre 2013 et 2014). Toujours en relation avec la métropole, lorsque celle-ci décide d'abandonner son recours en justice contre la banque responsable de l'émission des emprunts « toxiques », elle fait partie des trois requérants qui décident de s'investir en justice contre des délibérations métropolitaines visant à passer un « protocole transactionnel » avec la banque. Elle est indignée par cette impunité offerte à la banque, et c'est alors qu'elle est convaincue, avec deux autres militants du collectif (dont Gustave, cf. portrait au chapitre 6), de recourir à l'action en justice, sur les conseils de Eddy (cf. portrait au chapitre 5).

<sup>61</sup> Éric Agrikoliansky, *La ligue française des droits de l'homme... op. cit.*, p. 160.

### Marie : de l'altermondialisme à l'audit citoyen

72 ans, retraitée, et une carrière militante très étoffée. Elle quitte l'école technique, à 14 ans, où elle apprend la couture. Elle travaille onze ans, avant de reprendre les études, pour devenir éducatrice spécialisée. À 40 ans, elle reprend un Master de psychopédagogie. Cette trajectoire scolaire continue est entrecoupée de séquences où elle enseigne, des cours pratiques et/ou pédagogiques, auprès d'adultes qui souhaitent avoir une « promotion sociale ».

Du côté de l'engagement, elle baigne dans un environnement familial catholique et s'implique dans un mouvement de jeunesse rurale catholique, dont elle tient à préciser l'orientation politique : « proche de la gauche radicale ». En 1968, elle participe quotidiennement à des manifestations et à des réunions, « pour dénoncer le capitalisme ». Elle se syndique par la suite au sein de syndicats d'enseignement. Au tournant des années 1990, elle fréquente un groupe militant intitulé « Argent fou », qui cherche à vulgariser les questions d'évasion fiscale. Quelques années plus tard, elle rejoint l'antenne liégeoise d'ATTAC, et le CADTM. Au sein de ce dernier, un petit groupe d'individus s'attellent, dès les années 2000, à travailler sur la dette de la ville de Liège, réputée particulièrement conséquente. Elle participe également à quelques grands « moments » de l'altermondialisme en Europe : le Forum social européen en 2002 à Florence, et celui à Paris l'année suivante.

Dès le lancement de la campagne « À qui profite la dette ? », en 2012, campagne organisée conjointement par le CADTM et par le syndicat Fédération Générale du Travail en Belgique – Wallonie, elle s'y implique, avant de rejoindre le collectif « d'audit citoyen » liégeois qui se crée à partir de 2013. Elle en devient l'un des piliers, dans la mesure où elle dispose, par rapport à d'autres militants, d'une disponibilité biographique liée au fait qu'elle est alors retraitée. Elle travaille à l'élaboration de rapports du collectif, participe aux rencontres au nom du collectif avec des décideurs locaux.

Les auditrices-citoyennes ici présentées sont des militantes aguerries, ayant déjà investi, lors de phases antérieures d'engagement, des questions relatives aux finances et à l'économie. Au-delà de leurs savoirs, elles disposent de savoir-faire organisationnels et démopédiques (appétences à parler et à partager leurs connaissances). De manière plus générale, pour les plus vieux militants parmi les auditeurs-citoyens (qu'ils soient espagnols, belges ou français), l'extrait d'entretien suivant illustre une carrière militante composée de diverses expériences (politiques, syndicales, associatives), rendant compte de la manière dont une militante peut reconvertir des ressources dans des phases d'engagement ultérieur :

#### « Question (Q) : Quand et à quelle occasion as-tu commencé à faire du militantisme ?

Réponse (R) : Dans les années 1966-1967, j'ai été un soutien à la résistance du peuple vietnamien contre l'occupation nord-américaine, puis j'ai fait des campagnes pour soutenir la révolution culturelle chinoise, et enfin, aux luttes contre les dictatures au Brésil, au Portugal... En 1966, 1967, 1968, j'ai été engagé deux ans au sein de l'Union des jeunes communistes marxistes léninistes. Puis j'ai fait ensuite un ou deux ans au Parti communiste léniniste de France. Ça m'a bien "formée", mais je n'ai plus jamais eu envie d'être dans un parti. En 1968, j'ai surtout fait des grèves et des occupations dans une usine de caoutchouc/rechapage de pneus/semelles de chaussures/tapis de voiture à Grenoble, dans une usine où j'étais ouvrière "étalée". Entre 1970 et 1975, j'ai surtout manifesté lors de luttes ouvrières à Grenoble. Dans les années 1980 et 1990, j'ai aussi fait des actions syndicales, au Syndicat général de l'éducation nationale (CFDT). Puis dans les années 2000, j'ai été active au sein du CADTM. Ensuite j'ai été en contact constant avec le Centre information inter-peuples de Grenoble. Le CADTM ainsi que les analyses du *Monde Diplomatique* me permettent de comprendre l'histoire et l'actualité du monde, les enjeux politiques, économiques, les conflits, les guerres... renforcent mes convictions anticapitalistes... m'aident à garder espoir dans les luttes... J'essaie

de me joindre aux actions politiques et solidaires... » (entretien par téléphone avec Iseult, une militante grenobloise, le 25 septembre 2019).

On aperçoit là une combinaison récurrente chez les plus vieux militants à l'étude, pas seulement en France, mais aussi à Madrid-Région ou à Liège : expériences politiques, syndicales, avant se tourner vers l'associatif qui fidélise, en général, le temps le plus long des carrières militantes des auditeurs-citoyens. On a aussi une dialectique entre engagements localisés et luttes avec des objectifs politiques plus larges (l'anticapitalisme, le tiers-mondisme). On voit ainsi que les savoirs politiques et organisationnels des auditeurs-citoyens ne s'acquièrent que peu dans le cadre des collectifs d'audit. Beaucoup de militants investissent ceux-ci à la suite de nombreux réajustements dans leurs carrières militantes.

Afin de donner un panorama large des profils militants des auditeurs-citoyens, on peut enfin aller jusqu'à revenir sur un cas particulier : Irène, véritable professionnelle militante (ou experte-militante) sur la question de la dette. Elle demeure une militante intermédiaire en termes de classe d'âge à laquelle elle appartient et d'expérience militante, entre les néo-militants et les militants les plus âgés dont on vient de parler.

#### **Irène : une « carrière militante » et professionnelle exclusivement tournée vers la dette**

Née au milieu des années 1970, Irene a fait des études en sociologie. Son mémoire de licence s'intitule : « Femmes et développement : de la théorie à la pratique. Discours et pratiques à l'ONU et à la Banque Mondiale ». Elle fait ensuite un stage aux prérogatives administratives dans une fondation, avant d'entamer un Master en coopération et développement à l'Université de Barcelone. Elle s'estime militante « anti-dette » à partir de 2000, année où un réseau militant intitulé « Réseau citoyen pour l'abolition de la dette extérieure » (RCADE), a organisé un référendum non-officiel pour demander l'annulation des créances détenues par l'État espagnol à l'égard de pays du Sud. Elle y fréquente des militants et salariés de l'Observatoire de la dette dans la mondialisation, avant d'y être engagée pendant dix ans, entre 2002 et 2012, comme « enquêtrice sur la dette, les institutions financières internationales et les finances responsables ». Tous les étés, elle réalise des volontariats dans des pays du Tiers-Monde. Dans le cadre de son travail, elle est socialisée aux forums sociaux mondiaux et à la nébuleuse altermondialiste. En 2005, une autre campagne naît des cendres du RCADE : « Qui doit à qui ? » Elle s'y investit particulièrement.

Cette première socialisation au militantisme portée sur la dette des pays en développement l'amène à intérioriser les principes de vision de la réalité à l'œuvre dans les cercles militants qu'elle fréquente : la dette publique serait un instrument des pays les plus développés visant à opprimer les peuples du Sud, privilégiant les intérêts des créanciers sur ceux des citoyens, agitée par les gouvernements dans une logique néolibérale afin de se prémunir d'une redistribution sociale des richesses vue comme un frein aux objectifs de rentabilité économique-financière. En adoptant une telle lecture de la réalité politique, elle passe littéralement « à travers le miroir ». Elle est tout autant travaillée par ces représentations collectives qu'elle intériorise qu'elle contribue à les travailler, en diffusant notamment dans l'espace des mouvements espagnols ces principes de perception de la réalité.

Au moment de la crise de la dette en Espagne, elle participe à diffuser l'analogie entre l'utilisation de la dette dans les pays les moins développés et au sein de certains pays européens, comme l'Espagne : il s'agit de diffuser la représentation du problème de surendettement espagnol à travers les principes structurants la vision des militants contre la dette (dette comme instrument d'asservissement, une partie

de la « dette » est forcément illégitime, la dette est au cœur d'un système visant à concrétiser le néolibéralisme). Cette modulation des représentations qu'elle avait épousées dans un autre contexte (dans un engagement plus tiers-mondiste et altermondialiste) s'effectue surtout au moment où émerge le 15-M à Barcelone. Elle y fréquente la commission « économie » de la *Plaça de Catalunya*, où elle fait partie des intermédiaires qui ont fait le pont entre militants déjà engagés sur les dettes (des pays du Sud) et les néo-militants qui s'intéressent à la dette publique espagnole, en promouvant le dispositif « d'audit citoyen ». Elle est rapidement l'une des figures du collectif d'audit citoyen catalan, multipliant les analyses techniques (dont des ouvrages sur la question de l'endettement), les conférences et présentations publiques. Entre 2014 et 2016, elle dirige une fondation centrée sur les questions du travail. Au même moment, elle collabore activement avec la *Candidatura d'unitat popular*, formation politique anticapitaliste qui remporte une dizaine de sièges au Parlement catalan. Grâce à ses affinités avec l'une des députés chargés des questions budgétaires au sein du groupe parlementaire, elle se voit confier la rédaction d'un rapport sur la dette de la *Generalitat*, pour proposer des solutions de gestion budgétaires et financières alternatives. Le rapport produit servira de support à l'inscription, sur l'agenda du Parlement, de « l'audit citoyen et populaire », pour répondre aux problèmes financiers de la Catalogne.

À partir de 2016, elle cofonde une coopérative sociale qui travaille au contact des institutions (dont auprès de la municipalité de Barcelone). Cela fonctionne comme un bureau d'études, qui produit des rapports d'expertise à destination des collectivités publiques afin d'accompagner des programmes d'action publique visant à répondre aux « besoins sociaux » et au « respect de l'environnement ». Cette coopérative, fortement marquée par l'idée de réconcilier transition écologique dans l'action publique locale et réduction des inégalités sociales, a remporté plusieurs marchés publics auprès de la ville de Barcelone. Le parcours d'Irene montre à quel point carrière professionnelle et carrière militante peuvent être intriquées. En effet, depuis ses premiers pas dans le militantisme, elle n'a cessé de lier engagement social et activités professionnelles : en étant chargée de plaidoyers de diverses organisations, en travaillant comme « experte » d'un groupe politique, consultante sociale ou chercheuse indépendante.

C'est la multiplicité de ses engagements, avant tout concentrés sur la problématique de la dette (autant dans les pays du Sud que la dette espagnole ou la dette catalane), qui explique son aptitude à s'approprier physiquement (savoir où chercher) et cognitivement (comprendre) les documents financiers qu'elle rencontre. C'est également ce qui explique sa propension à utiliser les chiffres au service d'un discours militant hétérodoxe, en ce que de telles données permettent d'objectiver certains phénomènes qu'elle dénonce (développement du néolibéralisme, rationalité gouvernementale qui « capitule » face aux acteurs économiques puissants, aggravation des inégalités sociales), afin de mieux faire valoir des pistes de solution pour transformer ce qu'elle appelle la « matrice économique ». En tant que professionnel du militantisme, qui vit *du* et *pour* le militantisme, elle est parvenue à se faire reconnaître comme « experte » – hétérodoxe mais « experte » quand même, à titre de « chercheuse » indépendante – dans le débat public. Elle a écrit de nombreux ouvrages sur la dette publique et elle a une certaine présence médiatique.

À travers le parcours d'Irene, on voit comment sa participation à la réalisation d'un référendum populaire (sur le mode zapatiste) pour demander l'annulation de la dette extérieure de la dette espagnole – qui est en soi une campagne sociale où il s'agit de faire du plaidoyer –, permet d'acquérir des savoirs communicationnels et d'interpellation, et pas seulement des savoirs politiques et organisationnels, comme c'est le cas de la militante grenobloise que l'on vient de citer. L' enrôlement médiatique est un savoir-faire qu'Irene consolide lors de ces campagnes, et que l'on va retrouver de manière prégnante dans les collectifs d'audit espagnols par rapport aux collectifs français ou belge (voir le chapitre 5). Par ailleurs, on voit comment Irene, par son bagage scolaire et ses premières expériences professionnelles, dispose d'un véritable savoir en termes d'enquête, qu'elle va pouvoir mettre au service de l'audit citoyen.

Ainsi, on voit que la majorité des militants ne commence pas une carrière militante par l'audit citoyen. En majorité, il s'agit d'une reconversion militante, à partir d'une séquence d'engagement immédiatement antérieure plutôt thématiquement proche comme on l'a vu avec les cas de Marlène, de Marie et d'Irene (questions financières, fiscales, ou sur la dette). D'autres militants se fidélisent à l'audit citoyen, en s'étant préalablement investis dans des collectifs militants avec des thématiques quelques peu différentes (dans une association écologiste, de coopération interculturelle, ou dans une structure militante laïque).

C'est plus la prégnance de l'engagement dans la vie des militants que leurs professions qui expliquent le fait de se mobiliser dans l'audit citoyen (même si on est conscient du fait que les professeurs sont par exemple une profession qui favorise des engagements militants). Un autre élément explicatif de la logique d'investissement des militants dans l'audit citoyen plutôt que dans une autre cause réside dans le fait que la dette avait une résonance forte sur l'agenda public, ainsi que sur l'agenda de certains espaces militants qui en font, à un moment donné, une cause nouvelle et attractive par rapport à d'autres types d'engagements. En dehors de la question du bagage militant des acteurs ici étudiés, et au-delà de toute explication des ressorts de l'engagement par la structure de leurs capitaux, il faut explorer les sens d'un engagement autour de la dette, qui vise à instiguer un contrôle social sur les gouvernants.

### *c. S'investir sur la dette : un engagement métapolitique ?*

Cette « entrée » par les comptes publics s'explique certes par un goût pour la technicité (et le savoir) que l'on a objectivé par un niveau d'étude des militants supérieur à la moyenne, par le goût de l'apprentissage, par la fréquentation d'espaces militants et l'exercice de professions valorisant connaissance et savoir technique. À l'inverse d'un militantisme par projet qui réduit des formes de mobilisation à un seul secteur de l'action publique, le militantisme sur la dette est considéré par les militants comme un engagement avec une dimension « totalisante » :

« Je me suis engagée dans la militance parce que je considérais que *le monde était profondément injuste*. Cela ne pouvait pas continuer de cette manière. Il fallait et il faut toujours le changer [...]. Je suis arrivée sur la question de la dette car c'est un *thème magique et pédagogique*, pour montrer que le capitalisme est injuste et pervers » (entretien téléphonique avec une auditrice-citoyenne de Madrid-Ville, juin 2019 ; je souligne).

« À chaque fois que j'évoquais des projets, des transformations de société, très théoriques, très "rêves d'enfant", on me rétorquait qu'on n'en avait pas les moyens. Le jour où [un autre militant] m'a amené voir une conférence qui expliquait le système de la dette nationale, je me suis dit que l'on se faisait entuber, que l'argent est là et que la Belgique n'a jamais été aussi riche. Ce n'est pas un truc sexy, la dette, mais *c'est le nerf de la guerre* » (entretien avec un auditeur-citoyen de Liège, 17 janvier 2019, à Liège).

« La dette, cela concerne tous les domaines, c'est fondamental si tu veux sortir de l'austérité. La dette, c'est un *puits sans fond*. La dette est utilisée comme *instrument idéologique au service d'une minorité*. Elle peut être invoquée pour détruire des pans du social. Cela, je l'ai personnellement vécu en Amérique latine » (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Ville, 11 octobre 2018, à Madrid).

« La dette, c'est quand même la base de toutes les politiques derrière. On nous fait croire certaines choses. On nous cache certaines choses sous le prétexte de la dette » (entretien avec un auditeur-citoyen de Grenoble, le 19 février 2019, à Grenoble).

Les termes que j'ai volontairement mis en italique renvoient à une « sémantique des termes moraux »<sup>62</sup>, employée par les acteurs pour justifier de leur engagement sur la dette publique. La croyance dans le fait que la dette est centrale pour comprendre la politique en ferait nécessairement une cause noble aux yeux de nombreux militants. On retrouve cette justification métapolitique de l'engagement dans d'autres causes, notamment au sein des nébuleuses féministes ou écologistes<sup>63</sup>. Le militantisme par la dette est, dans certaines carrières militantes, une étape d'engagement qui vise à remonter en généralité : après des engagements localisés (comités de voisinage, luttes écologistes, comités syndicaux), il s'agit de prendre de la hauteur et de s'attaquer à un sujet métapolitique (tout en restant mobilisé à un niveau local/régional). On voit dans les extraits ci-dessous que les militants vivent sur le mode de la nécessité morale la question des circuits de l'argent public, dans le contexte de crise des dettes souveraines en Europe :

« D'abord, je pense que la problématique de la dette est fondatrice de toute politique, à quelque niveau que ce soit. C'est un moteur important, cela permet de dénoncer le système capitaliste. C'est quelque chose de très global [...]. Je pense que c'est une réflexion globale, ou globalisante. Cela va interagir avec une série d'autres problématiques, y compris même la problématique climatique. L'argent est le nerf de tout changement politique » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 14 janvier 2019, à Liège).

Ici, le militant fait le lien entre dette publique et anticapitalisme, la première demeurant un traceur des dynamiques politiques qu'il est pertinent d'investir, pour lutter contre la *capitalisation* du monde. Voyons un autre exemple :

« Grâce à la campagne citoyenne réalisée en Espagne en 2000 sur l'abolition de la dette des pays du Tiers-Monde, je connaissais *la grande injustice* que supposait le paiement de la dette financière pour le développement de ces pays. C'est une *forme de la domination de l'impérialisme et du capitalisme global*. C'est un complément à la guerre et aux dictatures pour appauvrir les populations et les classes des pays les plus pauvres, pour réduire la démocratie.

---

<sup>62</sup> Patrick Pharo, « L'enquête en sociologie morale », *L'Année sociologique*, Vol. 54(2), 2004, p. 385.

<sup>63</sup> Frank Fischer, *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*, Durham/Londres, Duke University Press, 2000, chapitre 6 ; Julie Pagis, *Mai 68, un pavé dans leur histoire...*, *op. cit.* Un autre exemple est offert dans l'étude d'Éric Agrikoliansky qui porte sur des militants de la ligue des droits de l'homme (*La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945...*, *op. cit.*, p. 228).

On pille les pays endettés pour favoriser des élites économiques » (entretien téléphonique avec un auditeur-citoyen catalan, 5 mars 2019 ; je souligne).

On retrouve ici un argumentaire commun au premier extrait. Le militant fait le lien entre dette publique, impérialisme du capital, classes sociales paupérisées et appauvrissement démocratique. La volonté de redorer la démocratie est un motif évoqué par cette militante belge :

« Mais c'est tout un travail pour plus de démocratie, parce que plus les villes sont endettées, moins elles ont à dire. Je milite pour garder la démocratie, les services publics, garder des travailleurs reconnus » (entretien avec une auditrice-citoyenne liégeoise, le 9 janvier 2019, à Liège).

Sa définition de la démocratie passe notamment par un accroissement du capital des pouvoirs publics (matérialisé par l'amélioration des services publics). La dette permet de révéler selon elle que les acteurs publics sont privés de leur capacité à administrer le bien public. Ce registre de la révélation est d'ailleurs présent chez plusieurs militants, comme l'illustre l'extrait suivant, où il s'agit de démystifier la métaphysique de la dette, pour mieux comprendre le politique :

« Je crois que la technicité, enfin la complexité du problème de la dette, elle m'a poussé quelque part à m'engager davantage, par l'envie d'en savoir plus, car *cela a un côté assez mystique*. Tu te rends compte à *quel point cela impacte tout le système économique*, et c'est aussi de savoir comment la dette est occultée dans le discours politique et ignorée par la plupart des gens, tu as un enjeu » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, octobre 2019, à Liège ; je souligne).

On voit ici la propension des militants à lier la dette à l'écologie, aux relations Nord/Sud ou la démocratie plus largement. Au moment de la crise de la dette, les militants y voient un enjeu certes politique, mais également moral. Cette dimension morale de l'engagement des militants peut être inégale en fonction des militants et de l'intensité du problème de la dette dans chaque espace national. Mais de nombreux militants expriment l'idée que la dette et les finances sont au cœur du politique, c'est pourquoi il convient de s'y intéresser.

Jusque-là, on a vu que les militants à l'étude avaient des dispositions à un militantisme de savoir (ou de « dossier »<sup>64</sup>), que l'on a repéré à partir des parcours scolaires des militants, parfois de leurs professions (enseignants ou métiers associatifs), de la fréquentation d'espaces militants qui valorisent le savoir (et pas seulement l'action) et dans lesquels ils se socialisent à l'économie politique, cet exercice intellectuel qui consiste à considérer l'économie comme le produit de

---

<sup>64</sup> Sylvie Ollitrault, « Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française », *Politix*, Vol. 36, 1996, p. 153.



rappports de force et de négociations entre acteurs publics et privés, dans lesquels les pouvoirs publics ont leur mot à dire). Toutefois, on ne saurait réduire le citoyen-contrôleur dans un militantisme de savoir puisqu'il s'agit fondamentalement pour les militants à l'étude, au gré d'une enquête, rendue possible par les compétences des militants qui peuplent les collectifs, d'interroger la qualité démocratique des institutions politiques. De ce fait, il convient mieux de parler de militantisme de savoir/pouvoir, le savoir (sur la dette et les finances publiques) devant aboutir à des effets politiques et démocratiques. Autrement dit, ce qui fait que les militants deviennent des citoyens-contrôleurs, c'est la combinaison de leurs dispositions intellectuelles, de leurs savoir-faire et de leurs rapports à la politique. C'est pourquoi il convient désormais de se pencher sur ces derniers.

### 3. Socialisation à la politique et dispositions critiques

Après avoir tenté de donner quelques éléments explicatifs sur le pourquoi des militants choisissent, dans un contexte donné, d'investir la problématique de la dette, il faut aller explorer les rapports des militants au politique et à la politique, pour comprendre pourquoi ils en sont venus à estimer un contrôle citoyen des deniers publics comme nécessaire et désirable. Soulignons d'abord que l'ensemble des militants dispose d'un intérêt pour la politique<sup>65</sup> qui peut s'objectiver par une lecture régulière de nombreux médias à fort contenu politique (médias généralistes de gauche et presse militante). Les entretiens menés avec les militants permettent aussi de faire valoir qu'ils disposent d'une « attentivité »<sup>66</sup> forte à l'égard des activités politiques, que ce soit à l'échelle nationale ou à des échelles plus locales. Plus que des consommateurs médiatiques, certains militants ont l'habitude de produire des contenus informationnels (majoritairement dans des espaces, journaux et blogs militants, ou lors de tribune dans des médias alternatifs ou classés à gauche). En miroir des travaux sur la socialisation politique, on peut affirmer que les auditeurs-citoyens ont une compétence technique de la politique<sup>67</sup>. La compétence politique (technique) des militants est perceptible lorsqu'ils formulent, en entretien, des considérations politiques, parvenant à identifier les lignes de clivage entre les forces politiques, y compris au niveau local où l'on observe des structurations politiques (et des logiques de coalition de pouvoir) plus complexes qu'au niveau

---

<sup>65</sup> Robert C. Luskin, « Explaining Political Sophistication », *Political Behavior*, Vol. 12 (4), 1990, p. 331-361.

<sup>66</sup> Brigitte Geissel, « Democratic Resource or Democratic Threat... », *art. cit.*

<sup>67</sup> Daniel Gaxie la définit comme la maîtrise et la compréhension du fonctionnement du champ politique, ainsi que comme la « capacité à opérer une construction proprement politique de l'espace politique. Daniel Gaxie, *Le Cens caché...*, *op. cit.*, p. 240-258.

de la représentation nationale. Les militants ont même aidé l'enquêteur à se repérer au niveau des équilibres politiques au sein des institutions interpellées, ce qui permettait au passage de vérifier leur « compréhension » des rapports de forces politiques au niveau local ou régional. Par ailleurs, l'enquête a révélé que la pratique du vote était largement prédominante dans l'échantillon. Le spectre des votes se situe clairement à la gauche de l'échiquier politique : Parti de gauche/France insoumise, Nouveau parti anticapitaliste ou des formations écologistes locales en France ; le Parti du travail de Belgique, Écolo ou des formations plus marginales au niveau local en Belgique ; de Podemos à des partis anticapitalistes (Anticapitalistas, Candidatura d'unitat popular, Izquierda unida) en Espagne. C'est parce que les militants connaissent bien et qu'ils disposent d'une forte attention vis-à-vis de la politique, qu'ils ont la prétention de la démocratiser.

Au-delà de ces indicateurs, on sait que les auditeurs-citoyens font valoir une forte critique à l'égard de la politique, en dénonçant le fait que les gouvernants n'ont pas été à la hauteur des enjeux dans la gestion de la crise (voir le chapitre 2). Pourtant, l'enquête a révélé qu'au-delà de ces discours critiques, ils demeuraient relationnellement proches de la politique, parfois même avant leur entrée dans les audits citoyens. Comprendre les dispositions critiques des militants à l'égard de la politique suppose de revenir sur leurs expériences pratiques de la politique. On a repéré trois types d'expériences, sur lesquels il convient de revenir, qui fondent une disposition critique à l'égard de la politique.

Les auditeurs-citoyens les plus critiques à l'égard de la politique sont ceux qui ont eu les expériences politiques les plus concrètes. C'est le cas de Victor, militant espagnol, retraité au moment de l'entretien (voir le profil au chapitre 5), ancien fonctionnaire de la santé publique. Il commence par être militant du Parti communiste espagnol (PCE), à la fin de la dictature franquiste, au début des années 1970. Il est même élu d'une municipalité, en périphérie de la ville de Madrid. Après quelques décennies de militantisme partisan, témoin des restructurations partisans qui provoquent sa déception, il se tourne vers les mouvements sociaux :

« Pour différentes raisons idéologiques, et parce que je crois qu'en général, les partis de gauche ont un caractère autodestructeur, j'ai arrêté la militantisme politique, pour les mouvements sociaux [...] qui doivent être autonomes des partis » (entretien à Madrid, le 10 octobre 2018).

Ayant été témoin de luttes de pouvoir et de compromis politiques dans l'exercice même de ses prérogatives, et alors qu'il estime s'être engagé en politique pour défendre des idées, et non des intérêts personnels, il développe une forme d'aversion pour le militantisme partisan et les charges électives, dans leur incapacité à promouvoir une transformation sociale. Par la suite, il

continue pourtant à militer, non loin des formations politiques. Par exemple, il est longtemps engagé au sein du mouvement des voisins, influent à Madrid et interlocuteur incontournable des pouvoirs publics locaux, au cours des années 1980. À la fin de sa carrière professionnelle, il assiste à l'émergence du 15-M à Madrid, qu'il fréquente et auquel il participe très régulièrement, mouvement au sein duquel la critique à l'égard des partis et des représentants est prononcée.

Au-delà de Victor, quatre autres auditeurs-citoyens ont été élus (deux localement en France, un à Madrid, et une militante catalane élue députée espagnole). Les expériences d'élus sont clairement minoritaires au sein de la population militante. Ce petit nombre de militants ayant investi un temps l'institution a occupé des positions minoritaires au sein des assemblées politiques où ils siégeaient, contribuant notamment à entretenir leurs jugements critiques vis-à-vis de ce qu'il est possible de faire et de dire au sein des institutions politiques<sup>68</sup>. Par exemple, l'un des militants de Madrid-Ville a été adjoint à l'économie de la mairie de Madrid entre 2015 et 2017. Il affirme toutefois avoir été isolé politiquement au cours dans l'équipe municipale, ce qui lui a valu d'être remercié au bout de deux années. D'autres militants ont fait valoir qu'ils avaient déjà occupé des positions sur des listes électorales pour les municipales/communales, en majorité dans des positions inéligibles, au nom de petites formations politiques, pour exprimer un soutien symbolique<sup>69</sup>. Mais les jugements critiques de Victor se retrouvent chez des auditeurs-citoyens, qui ont eu une expérience directe du militantisme partisan. C'est le cas de Corentin, 29 ans, militant liégeois, animateur au sein d'un centre d'éducation permanente, passé par les rangs d'un parti :

**« Q : Peux-tu me parler de ton premier engagement ?**

R : Je devais avoir 19 ou 20 ans. J'étais dans les jeunesses socialistes. Après deux ans, j'ai aidé à l'organisation d'événements, au collage d'affiches, lors des dernières élections communales. J'ai vu de l'intérieur comment cela se passait [...]. J'ai été fortement dégoûté par la méthode employée. À part organiser des buvettes, on ne parlait jamais de politique, de société... » (entretien, près de Liège, le 9 janvier 2019).

On retrouve le même jugement critique que chez Victor, dans la mesure où les formations politiques ne seraient plus suffisamment centrées sur la production et le débat d'idées. Face au manque d'épanouissement intellectuel au sein d'une formation politique, à son statut de militant de terrain, sans accès aux espaces de réflexions politiques qu'il juge plus nobles, il déserte, pour

---

<sup>68</sup> Christoph Niessen, Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, Ludovic Deschamps, « Critical Candidates : Elite Attitudes toward the Functioning of Representative Democracy », in Audrey Vandeleene, Lieven De Winter, et Pierre Baudewyns (dir.), *Candidates, Parties and Voters in the Belgian Partitocracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019, p. 341-364.

<sup>69</sup> On est ici loin de la situation décrite par Étienne Ollion sur les « files d'attente » en politique (*Les candidats : novices et professionnels en politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021).

l'engagement syndical, puis au sein d'un collectif d'audit. Un autre militant belge, enseignant du secondaire désormais à la retraite, auparavant engagé également au Parti socialiste, revient quant à lui sur le bilan de son expérience :

« J'ai été affilié au Parti socialiste pendant des années, mais là-aussi j'ai été déçu, du manque d'engagement, de persévérance. Là, j'ai démissionné. Je n'ai plus jamais été membre d'un parti. Mais j'ai continué à militer dans des mouvements et des collectifs, plutôt à gauche » (entretien le 14 janvier 2019, à Liège).

Au cours de l'entretien, il revient aussi sur le « manque de combativité » de sa formation, en avançant des critiques à l'égard de la « partitocratie » belge, où les militants travaillent plus au service des dirigeants, qu'au service du programme. Pour lui comme pour les deux militants précédemment cités, le monde politique est vu comme un espace où il s'agit d'abandonner les grands principes idéels au profit de la conquête du pouvoir et de positions, qui passe par la défense de petits intérêts et de compromis politiques. Ce premier type d'expérience politique de militants passés par les espaces de la politique conventionnelle représente environ un tiers des militants (27 sur 77)<sup>70</sup>. On en retrouve aussi du côté français, surtout du côté des militants grenoblois, dont une importante part a été affiliée au Parti socialiste unifié dans les années 1960 et 1970. Ces militants qui ont été, ou qui sont encore partisans au moment de l'enquête (en dehors du cas singulier de l'élue madrilène qui est une personnalité politique nationale du parti Izquierda unida, voir le chapitre 4), relèvent de « militants intermédiaires »<sup>71</sup>, c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas de fortes prérogatives hiérarchiques au sein de leur formation politique. Ce n'est toutefois pas par manque d'opportunité de faire « carrière », ce que favoriserait une lecture utilitariste de l'engagement, qu'ils occupent des positions particulières dans les espaces partisans, que par la volonté de ne pas compromettre leur entreprise de valorisation d'idées critiques.

À côté des « déçus » de l'expérience partisane, on retrouve des militants, particulièrement espagnols, qui donnent à voir un autre type de rapport à la politique. Ils fréquentent les formations de manière intermittente, sans revendiquer leur appartenance. Ils ont un rapport plus instrumental aux partis. C'est plutôt dans les espaces de production et de circulation des idées,

---

<sup>70</sup> À titre d'exemple, 92% des Espagnols n'ont jamais participé à une réunion politique (Oscar Iglesias Fernández, *Déficit de representación de los partidos políticos*, communication au X Congreso andaluz de sociología, 2020). En Belgique, moins de 5% de la population revendique une affiliation partisane dans les années 2010 (Émilie Van Haute, Bram Wauters, « Do Characteristics of Consociational Democracies Still Apply to Belgian Parties ? », *Politics of the Low Countries*, Vol. 1 (1), 2019, p. 6-26. Pour la France, une étude comparative montre que sur 21 pays, les Français sont antépénultièmes en termes de nombre de militants partisans déclarés (Raül Magni-Berton, « Chapitre 5 - La participation politique en France. Participer sans militer », in Daniel Boy (dir.), *Les Français, des Européens comme les autres ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 133-152).

<sup>71</sup> Éric Agrikoliansky, *La ligue française... op. cit.*, p. 234.

au sein de ces derniers, que certains militants ont tendance à s'investir. Ces formes d'investissement intellectuel au service d'un parti ont été observées maintes fois au cours de l'enquête. Des militants fréquentent des universités d'été (autre forme d'investissement valorisant des compétences démopédiques et intellectuelles) de partis de gauche qui ne sont pas des partis de gouvernement, notamment en Espagne et en Belgique, assistent aux séminaires, débattent, partagent leurs idées et s'inspirent d'autres intervenants. Ce rapport instrumental aux partis est particulièrement sensible dans le cas d'un auditeur-citoyen catalan, pourtant permanent salarié d'une formation partisane :

« Je suis dans la tendance anarchiste. J'ai participé un peu avec Barcelona en comú, mais je me sens plus à l'aise à l'extérieur des partis. Je ne participe pas à la vie organique du parti. C'est quelque chose de nécessaire, les partis, mais je trouve que c'est un instrument assez moche, comme le syndicalisme, mais heureusement qu'il y a des gens qui y sont engagés, je ne dis pas le contraire [...]. Je me considère comme militant en général, je suis allé vers Barcelona en comú, car j'ai eu l'impression que l'on pouvait m'écouter. Le PSOE [Parti socialiste ouvrier espagnol] ne m'écoute pas, lui, par exemple » (entretien le 6 mars 2019, à Barcelone).

Il n'envisage pas son engagement dans le parti comme un pur dévouement de soi au parti, comme cela pouvait prévaloir dans l'engagement communiste post-seconde guerre mondiale en France par exemple<sup>72</sup>, mais comme une opportunité de faire valoir ses propres idées et ses propositions politiques. D'autres formes d'investissement intellectuel et d'expertise en direction des partis ont été recensées. C'est le cas d'un militant nîmois, ancien conseiller clientèle d'une banque auprès de collectivités locales, qui fait valoir certaines de ses positions au sein des espaces programmatiques de certains partis. Il a inscrit par exemple la proposition de socialisation d'une banque publique dans le livret « Pour un service public bancaire » de la France insoumise. C'est aussi le cas d'une militante catalane qui produit un rapport sur la dette de la *Generalitat* pour un parti anticapitaliste d'opposition (que nous analyserons par la suite, au chapitre 6).

D'autres militants encore ont été actifs lors de campagnes électorales, que ce soit dans les collectifs d'audit de Madrid-Ville, de Madrid-Région, de Barcelone ou de Liège, où ils ont fait campagne pour inscrire l'audit citoyen dans les programmes de certaines formations de gauche. Par exemple, le collectif belge a publié un document public détaillant les propositions que les auditeurs-citoyens attendent dans les programmes électoraux à l'occasion des élections communales, afin d'appeler les partis candidats à se positionner sur la gestion de la dette de la ville, la participation citoyenne et les processus de transparence (voir le chapitre 6). Dans cette

---

<sup>72</sup> Marc Lazar, « Le parti et le don de soi », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, Vol. 60, 1998, p. 35-42 ; Bernard Pudal, *Prendre parti. Pour une sociologie historique du PCF*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989.

perspective, les militants estiment faire campagne pour des idées, plutôt que pour les intérêts d'un parti en particulier. C'est aussi le cas de ce militant de Madrid-Ville, ancien analyste financier reconverti dans le journalisme participatif, qui participe aux débats politiques, lors des campagnes électorales

**« Q : Tu as participé à la campagne municipale à Madrid, en mai 2019 ?**

R : Non, pas comme participant. Mais j'ai fait un article critiquant Manuela Carmena [la maire de Madrid, entre 2015 et 2019, qui se représentait à sa succession], j'ai fait des tweets, etc. » (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Ville, le 12 juin 2019, à Madrid).

On a, enfin, des militants qui semblent encore plus distanciés des formations politiques, mais qui entretiennent tout de même des contacts avec le monde politique. C'est le cas de militants dont on peut estimer qu'ils ont été socialisés à la politique de manière critique « par procuration ». Ils fréquentent souvent des élus en poste, qu'ils connaissaient déjà et fréquentaient auparavant. Ces élus, souvent dans des positions minoritaires au sein des assemblées où ils siègent, leur rendent compte d'un monde politique désenchanté, où toute tentative de réforme ambitieuse est inhibée par le jeu des équilibres du pouvoir. Revenons sur des exemples particulièrement significatifs. Par exemple, cette militante catalane, chargée de communication d'une structure sociale travaillant à promouvoir la « justice sociale » :

« Quand je parle avec les militants qui sont entrés dans l'institution, ils me disent qu'à l'intérieur, rien ne peut se faire car c'est une machine politique faite pour fonctionner d'une manière particulière, pas pour changer » (entretien avec une auditrice-citoyenne catalane, mars 2019, à Barcelone).

À travers son réseau de relations politiques, cette militante prétend connaître la « réalité » décevante et désabusée des mondes politiques. Le deuxième exemple est tiré d'un entretien avec un militant madrilène, étudiant en anthropologie, s'étant mobilisé dans des mouvements écologistes et pacifistes avant de rejoindre un collectif d'audit citoyen. Il stigmatise la faible capacité des institutions politiques à prendre des mesures politiques ambitieuses :

« Le problème est quand tu rentres dans l'institution [...], tu rentres dans une bureaucratie, dans un système d'experts, qui est très rigide. Tu rentres avec une volonté politique et quand tu y es, tu ne peux rien faire. Les fonctionnaires déjà installés ne veulent pas aider, ils ne collaborent pas, il n'y a pas de volonté politique. Il y a des fonctionnaires qui travaillent depuis des décennies, ils se sont habitués aux mauvaises pratiques. On peut le voir comme une passivité, cette machine bureaucratique, il est très difficile de travailler avec elle. Quand les mouvements sociaux se retrouvent dans les institutions, ils ne peuvent plus rien faire, une fois à l'intérieur » (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Ville, le 13 octobre 2018, à Madrid)

Il n'a pas d'expérience directe ou localisée de la politique, mais il se réfère à des propos que lui ont rapportés des militants ayant décidé de s'investir en politique, et dénonce les logiques routinières et bureaucratiques difficilement réversibles, qui favorisent des compromis politiques peu ambitieux entre les formations politiques.

On a donc mis en valeur trois profils et trois types d'expérience des militants. Le premier type, qui renvoie à une déception politique après une expérimentation directe de la politique, est plutôt présent chez les militants les plus âgés, en particulier les Français, ceux de Madrid-Région et les plus âgés des militants liégeois. Le deuxième type, qui relève d'un engagement partisan plus distancié, localisé dans les espaces de production des idées, se retrouve surtout en Espagne, où les militants ont bénéficié depuis 2015 d'un relatif renouvellement de l'offre politique, notamment à gauche, mettant fin au bipartisme classique du système politique espagnol. Enfin, les militants « désenchantés » de la politique après une socialisation par procuration, se retrouvent du côté des auditeurs-citoyens quarantenaires en Espagne et en Belgique.

Cela fonde les dispositions critiques des militants à l'égard de la politique, et qui les poussent à surveiller les élus et les programmes politiques, plutôt qu'à se mettre au service d'une formation en particulier et à l'aider à conquérir des trophées électoraux. Aussi critiques soient-ils, cela ne les empêche pourtant pas de contribuer à la production de biens politiques, comme on le verra dans la partie deux de cette thèse. Loin d'être distanciés des formations politiques, les militants se mobilisent depuis l'espace des mouvements sociaux qu'ils jugent plus convenable, comme produisant des logiques bien moins contraignantes que celles propres aux engagements politiques traditionnels<sup>73</sup>, afin de valoriser des idées politiques critiques. Ils en viennent parfois à légitimer une vision fonctionnaliste des rapports entre mouvements sociaux et partis politiques, les premiers étant vus comme un engagement relevant d'un engagement et d'un univers de pratiques plus respectable, émancipé des jeux du pouvoir et permettant de valoriser des idées. C'est le cas de ce militant catalan qui n'a jamais milité au sein d'un parti :

« Les cercles politiques [acteurs partisans et politiques] et les cercles d'impact politique [les mouvements sociaux] sont deux stratégies et deux cycles différents. Quand il y a un nouveau ballon d'oxygène en politique, l'activisme social se réduit et quand la politique devient vicieuse, l'activisme social renaît » (entretien avec un auditeur-citoyen espagnol, mars 2019, Barcelone).

---

<sup>73</sup> Lilian Mathieu, « S'engager dans un parti et/ou dans un mouvement social : tensions et reconversions militantes », in Stéphanie Dechézelles, Simon Luck (dir.), *Voix de la rue ou voie des urnes ? Mouvements sociaux et partis politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 149-162.

Cette considération immaculée de l'espace du mouvement social évoqué par ce militant catalan fait apparaître cet espace comme l'antichambre dans laquelle des citoyens non-partisans forment des représentations du monde qui vont pouvoir inspirer les acteurs politiques. Lorsque ces derniers ne seraient plus suffisamment ancrés dans le « réel », les mouvements sociaux auraient pour rôle de se remobiliser pour enjoindre les décideurs à la réforme. La position de citoyens-contrôleurs, voulant se tenir à distance des routines partisans et institutionnelles, est vue comme plus à même de répondre à l'impératif de réforme politique, permettant de préserver la pureté des idées critiques, par rapport à ce qu'il est possible de dire à l'intérieur de l'institution, lorsque l'on endosse un rôle institutionnel ou partisan. À cet égard, les militants considèrent l'espace depuis lequel ils se mobilisent comme disposant d'un répertoire plus large d'expressions et de revendications, d'une « masse des choses dites » moins limitée<sup>74</sup> que dans les espaces politiques, dans lesquels les discours et les prises de positions leur semblent réglés et rigides<sup>75</sup>.

Cette volonté de distanciation à la politique – même si elle est, comme on l'a vu, plus discursive que pratique – peut être objectivée notamment par le manque d'investissement des militants au sein de l'offre participative des collectivités où ils résident. Nombreux sont les militants qui affirment en entretien, lorsque je leur demande, qu'ils ne participent pas aux espaces de participation institutionnelle. Voici quelques justifications de ce non-investissement :

« Vous pouvez avoir une institution qui prône la délibération citoyenne et qui prend des délibérations anti-développement des services publics, en n'écoutant pas des collectifs qui se mobilisent, avec leurs moyens. Qui met les sujets à l'ordre du jour ? C'est une vraie question » (entretien en février 2019, à Grenoble).

« [...] là où [les conseils citoyens français] fonctionnent, ils refusent d'être des espaces critiques » (entretien en février 2019, à Grenoble).

« [en parlant de l'adjoint à la participation à la mairie de Madrid entre 2015 et 2019], il a préféré... que les processus de participation citoyenne se focalisent sur comment on peut repenser la place d'Espagne (*plaza de España*), pas sur les processus d'endettement qui résultent de la spoliation du patrimoine public » (entretien avec l'adjoint à l'économie de Madrid entre 2015 et 2017, soutien du collectif d'audit madrilène, le 8 octobre 2019).

Ainsi, les militants participent à ce que des travaux ont dénommé le « scepticisme participatif »<sup>76</sup>, mettant en valeur l'inadéquation entre l'offre et la demande de participation des

---

74 Michel Foucault, *L'ordre du discours. Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*, Paris, Gallimard, 1971.

75 Voir la notion de « sécurité sémantique » des institutions telle qu'abordée par Luc Boltanski dans *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009.

76 Patricia García-Espín, Ernesto Ganuza, « Participatory Skepticism : Ambivalence and Conflict in Popular Discourses of Participatory Democracy », *Qualitative Sociology*, Vol. 40 (4), 2017, p. 425-446. Voir aussi la figure de « cyniques » mis en valeur par Julien Talpin dans sa thèse (2007) ou dans : Alice Mazeaud, Julien Talpin,



citoyens. Ces espaces de participation institutionnelle sont considérés comme étant sous contrôle gouvernemental, légitimant surtout les élus qui le promeuvent<sup>77</sup>. Lors de l'enquête, j'ai notamment essayé de percevoir les perceptions des militants sur les budgets participatifs, dispositif institutionnel originairement proche de l'audit citoyen. Plusieurs ont pourtant affirmé que l'agenda du budget participatif était étroitement encadré par les responsables politico-administratifs, en permettant aux citoyens seulement d'interagir sur des projets qui relèvent de la *soft politics* (rénovation de rues, création de jardin, projets urbains collaboratifs etc.) Ce « mirage de la participation »<sup>78</sup> n'est en soi pas convenable pour les militants qui voudraient que le rôle décisionnel des citoyens s'élargisse aux *hard politics*, tels que les structures de l'économie publique, les modalités de financement des collectivités, la structure du budget des dépenses courantes et des dépenses de fonctionnement. Ces critiques militantes font écho à des considérations évoquées par des politistes qui travaillent sur le fait délibératif et participatif<sup>79</sup>. Au-delà de l'analogie entre audit citoyen et budget participatif, les militants considèrent les espaces de la participation institutionnelle comme excessivement réglés par les décideurs, qui limitent les possibilités d'exprimer de fortes critiques et d'édicter de nouvelles normes pour régler l'exercice du pouvoir (par rapport à celles habituellement valorisées par les décideurs).

Les conditions d'imposition du rôle de citoyen-contrôleur ne seraient donc pas réunis dans de tels espaces. Le manque de « disruptiveness »<sup>80</sup> de tels espaces est une justification suffisante au fait de ne pas les fréquenter. Ce refus d'investir les espaces de l'offre publique de participation ne signifie pas pour autant que tous les militants s'opposent au principe même de la démocratie participative ou délibérative. En effet, dans le cas des collectifs espagnols et de Liège, leurs membres vont eux-mêmes préconiser la mise en place de nouveaux dispositifs de participation et de délibération, en proposant à leurs interlocuteurs décisionnels des *designs* procéduraux, pour éviter les écueils des espaces de participation institutionnelle et ainsi effacer

---

« Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, Vol. 1 (3), 2010, p. 357-374.

<sup>77</sup> Philippe Aldrin et Nicolas Hubé, « L'État participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, Vol. 5 (2), 2016, p. 9-29.

<sup>78</sup> Julien O'Miel, *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative : Comparaison transnationale des politiques participatives des conseils régionaux du Nord-Pas de Calais et de Toscane*, thèse de doctorat science politique, Université Lille 2, 2015.

<sup>79</sup> Brian Wampler, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy ? Lessons from Brazil », *Comparative Politics*, Vol. 41 (1), 2008, p. 61-81 ; Julien Talpin, *Schools of Democracy : How Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, thèse de doctorat en science politique, European University Institute, Florence, 2007, p. 272 ; Héloïse Nez, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Paris, Le Bord de l'Eau, 2015 ; Juan Luis Manfredi Sánchez, Luis Mauricio Calvo Rubio, « Deliberación pública y participación en los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid (2016-2018) », *Doxa Comunicación*, Vol. 28, 2019, p. 17-36.

<sup>80</sup> Didier Caluwaerts, Min Reuchamps, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations : The Role of Embeddedness and Disruptiveness », *Representation*, Vol. 52, 2016, p. 17 : « Disruptiveness is a measure for the ferocity with which deliberative innovation want to alter existing power relations and empower previously disengaged and substantively disenfranchised citizens ».

le contrôle des élus sur la marche des dispositifs (voir le chapitre 3). À Madrid, certains des militants du collectif, parvenus à traduire politiquement et institutionnellement l'audit citoyen, ce qui amène certains militants à investir, iront même jusqu'à s'investir relativement, même si c'est de manière éphémère, dans les structures municipales de participation citoyenne (voir le chapitre 4). Du côté des militants grenoblois, plusieurs auditeurs-citoyens continuent à s'investir au moment de l'enquête dans des unions/comités de quartier, malgré leurs critiques à l'égard des dispositifs existants.

On voit donc, à travers l'étude des rapports des militants à la politique que si les militants ont un intérêt fort de la politique, cela ne les conduit pas à l'adhésion, au partage automatique de l'*illusio*, propre au champ politique<sup>81</sup>. En effet, ils semblent se ranger dans la catégorie d'« investissement critique »<sup>82</sup> repérée par Daniel Gaxie dans son analyse des jugements ordinaires de la politique. Si les militants ont pour habitude de critiquer le champ politique, ils ne rejettent pas structurellement la politique, mais plutôt la manière dont elle est administrée en pratique. Ils ne s'en tiennent à distance que symboliquement, comme on le verra plus précisément dans la partie deux de cette thèse, se situant alors plutôt dans des espaces-frontières<sup>83</sup> entre, le champ politique et partisan, et un espace social plus malléable, celui des mobilisations, afin de faire valoir leur haute et autre conception de la politique.

#### 4. En guise de synthèse : l'analyse qualitative à l'épreuve de l'analyse multivariée

La réalisation d'une analyse multivariée (voir les modalités de son élaboration dans l'introduction) permet de résumer l'analyse des profils des militants. On voit que militants français (plutôt au sud-est du schéma) sont moins diplômés que leurs homologues espagnols et liégeois. Ils sont plus susceptibles d'avoir été des militants syndicaux, mais surtout partisans. Ils sont plus souvent retraités, plus âgés et plus expérimentés en termes de carrière militante.

On voit également que les militants belges et espagnols (dans la partie à l'ouest) sont plus susceptibles d'être encore actifs professionnellement et d'occuper des positions de professeurs

---

<sup>81</sup> Pierre Bourdieu, « La représentation politique », in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, 2014 [1<sup>ère</sup> édition : 2001], p. 213-258.

<sup>82</sup> Daniel Gaxie, « Les critiques profanes du politique. Enchantements, désenchantements, ré-enchantements » in Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud (dir.), *Juger la politique : Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 217-240 : « [...] ces contempteurs sont plus attentifs et informés et ils s'estiment en mesure de porter un jugement sur l'action de leurs représentants, qu'ils surveillent assez étroitement, parfois en s'en tenant à l'appréciation des résultats, parfois en s'appuyant sur leur conception, plus ou moins détaillée, de ce qu'il conviendrait de faire ».

<sup>83</sup> Éric Agrikoliansky, Philippe Aldrin, « Faire avec la politique. Novices, amateurs et intermittents en politique », *Politix*, Vol. 128, 2019, p. 18.

ou dans le secteur associatif (ONG compris). Ils sont moins partisans et ils ont une dominance plus associative que les militants français. Les militants espagnols se divisent entre ceux qui sont situés dans le nord-ouest du schéma (collectifs de Madrid–Ville et de Catalogne), quand les militants de Madrid–Région se situent plutôt dans le nord-est du schéma. Ceux-ci sont plus âgés, retraités et plus expérimentés que leurs homologues espagnols plus jeunes. Ils ont plus souvent été médecins et hauts-fonctionnaires, et ils se sont davantage engagés dans le militantisme partisan au cours de leur carrière militante. Enfin, les militants liégeois occupent plutôt le sud-ouest du schéma : ils sont relativement jeunes, ont un profil exclusivement associatif (dans la dominance de la carrière militante) et ils ont tendance à ne pas avoir été engagé au sein de partis politiques.

Dispositions intellectuelles, c'est-à-dire à la valorisation du savoir, attachement à l'État, disposition à considérer l'économie comme un domaine relevant de la politique, donc à en discuter collectivement, et partage d'un sentiment de défiance à l'égard des mondes politiques institutionnalisés : cette combinaison – qui prend des formes variables selon que l'on valorise le savoir à la suite d'études longues, ou à la suite d'engagements militants accordant une place particulière aux connaissances, ou encore selon qu'on soit socialisé à l'économie politique par les études, la profession ou par le militantisme – fait que les auditeurs-citoyens s'engagent dans un militantisme de savoir/pouvoir, consistant à pratiquer des formes de contrôle des responsables politiques et des décisions qu'ils sont susceptibles de prendre.

Après avoir mis en valeur les principales propriétés sociales, professionnelles et politiques des militants à l'étude, il faut désormais s'interroger sur la sociologie des collectifs et la manière dont se répartissent les compétences entre leurs divers membres, pour mieux saisir les conditions de possibilité d'exercice de la figure de citoyen-contrôleur.

## II. Agir au sein des collectifs militants

En revenant sur le travail interne des collectifs d'audit citoyen, il s'agit de voir comment la distribution – inégale, comme on va le voir – des compétences et des tâches entre militants contribue à éclairer les conditions de possibilité, et les limites, de l'imposition de cette figure de citoyen-contrôleur.

## 1. L'organisation des collectifs de citoyens-contrôleurs

Rappelons d'abord que les collectifs d'audit citoyen à l'étude ne dispose d'aucun statut légal. Aucun collectif n'a décidé de déposer des statuts pour être formellement considéré comme association (au regard de la loi française de 1901, de la loi espagnole de 2002, ou de la loi belge sur les associations sans but lucratif de 2002). En ce sens, les collectifs représentent des groupements informels de citoyens. Ils ne peuvent faire valoir, lorsqu'ils s'adressent aux élus ou lorsqu'ils s'investissent en justice, une identité associative. L'informalité des collectifs ne leur permet pas d'obtenir directement des fonds publics ou privés, afin de rémunérer directement des militants chargés d'animer lesdits collectifs. Cependant, l'enquête a permis de révéler que les collectifs, certes peu dotés matériellement, bénéficiaient de ressources humaines et financières indirectes, notamment d'autres organisations sociales qui disposent, elles, de statut juridique.

Tous les collectifs ont des militants qui dédient une partie non-négligeable de leur temps à l'activité de l'audit citoyen. Cela peut être le cas de militants retraités, comme on l'a vu à Grenoble, à Nîmes ou dans le cadre de Madrid-Région. Les collectifs de Madrid-Ville, de Catalogne et de Liège disposent, quant à eux, de militants (respectivement un, deux et un) qui ont consacré une partie de leur temps professionnel aux activités du collectif. L'originalité de ces militants est qu'ils appartiennent à la nébuleuse des activistes professionnels. Ils vivent leurs activités professionnelles sur le mode du militantisme et c'est en cela que leurs activités proprement professionnelles et leurs activités militantes n'ont pas de ligne de démarcation claire. L'investissement dans les espaces militants leur confère des ressources valorisables et complémentaires à leurs prérogatives professionnelles. C'est le cas d'Eduardo en Catalogne qui, au moment de la mise en place du collectif, travaille pour une fédération catalane des ONG pour le développement<sup>84</sup> :

« Je travaillais à la fédération catalane des ONG. Là-bas, on me laissait du temps pour faire des choses, pour le 15-M et pour l'audit citoyen. D'une autre forme, indirecte, j'avais du temps pour animer et faire vivre les observatoires [citoyens municipaux]<sup>85</sup>, pour passer des appels dans les endroits où étaient votées des motions, mes employeurs le savaient ».

---

<sup>84</sup> En catalan : *Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament*.

<sup>85</sup> Les observatoires citoyens municipaux ont été développés en Espagne notamment par ce militant, pour créer une plateforme d'interaction entre des citoyens qui peuvent consulter les budgets municipaux de leurs collectivités et poser des questions retransmises aux décideurs concernés, et ces derniers.

Dans le collectif de Madrid–Ville, Jacobo dispose d’une situation similaire. S’il travaille officiellement pour un média alternatif, il parvient à investir du temps à la fois pour dynamiser le collectif de Madrid–Ville ainsi que pour promouvoir l’audit citoyen de la dette sur tout le territoire espagnol, à la demande de collectifs partisans, syndicaux ou associatifs qui le sollicitent. Le cas liégeois est autre : l’association sans but lucratif qu’est le CADTM a dédié une partie du temps de l’un de ses salariés à l’animation des collectifs d’audit de la dette en Belgique, dont les premiers ont été créés en 2013.

Le cadre non-officiel, peu réglé juridiquement, qui peut paraître « bricolé », des collectifs va nous aider à comprendre les formes organisationnelles internes aux collectifs<sup>86</sup>. À l’image de ce qu’a observé Francesca Polletta pour des organisations du mouvement social aux États-Unis dans les années 1960 et 1970, les collectifs fonctionnent, dans la prise de décision, selon un registre informel<sup>87</sup>. Dans les entretiens, les militants mettent en valeur des logiques relativement harmonieuses de travail et de prise de décision entre les militants. Tous les membres des collectifs se réclament d’un style délibératif soucieux d’une distribution égale de la parole et où l’on prend les décisions par consensus. Les quelques observations que j’ai pu faire des réunions militantes donnaient à voir la participation de tous les militants présents sans exception, selon le principe du tour de parole. Mais celle-ci tendait toutefois à se concentrer relativement du côté des militants qui disposaient d’un capital d’expertise militante et qui faisaient alors un point d’avancement sur les recherches alors menées (voir le point suivant).

Par ailleurs, j’ai repéré quelques lignes de clivages, voire de tensions relatives, concernant certaines décisions. Ces divergences ne concernaient pas tant la manière de prendre la décision dans les collectifs, que l’orientation stratégique à prendre. Par exemple, à Grenoble, les actions en justice menées au nom du collectif ont été endossés par trois militants et non pas par l’ensemble des membres (contrairement à Madrid–Région par exemple). À Madrid–Ville, les militants se sont divisés au moment où l’audit citoyen a été consacré par l’institution municipale, sur l’opportunité de s’investir dans des dispositifs de participation institutionnelle

---

<sup>86</sup> Dans la continuité des travaux de Donatella della Porta, « Global Justice Movement Organizations : The Organizational Population », in Donatella della Porta (dir.), *Democracy in Social Movements*, Londres, Palgrave Macmillan, 2009 16-43 ; Francesca Polletta, *Freedom Is an Endless Meeting. Democracy in American Social Movements*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002.

<sup>87</sup> Francesca Polletta, *Freedom Is an Endless Meeting... op. cit.*, p. 19. On montrera, notamment au chapitre 9, que le registre de l’informel ne signifie, dans nos cas, un rapport distancié à l’engagement des militants qui expriment un fort attachement à la cause, contrairement à ce que postule Jacques Ion, *La fin des Militants ?*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l’Atelier, 1997.

afin de développer des tables d'audit citoyen par quartier, dans les Forums locaux (voir chapitre 4).

Quant à la division du travail militant, elle s'est effectuée différemment selon les collectifs. Certains se divisaient en sous-groupes fonctionnels ou thématiques. Dans les collectifs français, la répartition des tâches est trouble, mais on observe des militants qui se dédient plutôt relativement aux tâches techniques, à savoir à la demande d'accès aux documents et au travail d'interprétation des documents afin de produire des notes et des rapports, quand d'autres se concentrent plutôt sur la communication et la diffusion des contenus produits par les premiers.

D'autres situations sont plus collaboratives, par exemple quand les militants produisent des tracts et notes de presse, à destination du grand public ou des médias. Les collectifs de Liège, de Madrid-Région et de Catalogne ont une division assez formelle des tâches, bien qu'il m'ait été permis de constater que certains militants ne se limitaient pas à l'exercice d'une seule tâche (comme l'expertise ou la communication). Par exemple, le collectif liégeois a été divisé entre 2013 et 2018 en deux groupes : d'un côté, le groupe recherche chargé de produire des rapports sur les comptes de la ville, de l'autre le groupe sensibilisation chargé d'organiser un ensemble d'événements afin de vulgariser les contenus du groupe recherche et de faire plus largement de la démopédie sur la question de la dette publique. On observe la même dynamique notamment en Catalogne, rappelée par les propos de cet auditeur-citoyen :

« Ma fonction était de relire les documents élaborés par les compagnons les plus experts sur la dette et essayer que ces documents soient le plus compréhensible pour un grand public non-activiste et afin d'aider à diffuser ce discours politico-social que nous construisions contre la dette » (entretien téléphonique avec un militant catalan, avril 2019).

Un autre militant catalan fait valoir, lors d'un entretien, qu'il existe trois « commissions » qui structurent l'action du collectif : une commission de « contenus » (l'équivalent du groupe recherche de Liège), une commission « communication et réseaux » chargée de diffuser les rapports et de produire des articles militants sur les réseaux sociaux et à destination de médias numériques et enfin, une commission « organisation et logistique » chargée d'organiser les événements (conférences de presse, conférences publiques, etc.) Enfin, à Madrid-Région, les militants mentionnent une structuration en trois commissions, disposée différemment que celle du collectif catalan. Il y a alors une commission « analyse sur les relations entre le pouvoir politique et les élites économiques », une commission « quantification de la dette de la santé publique et l'identification de la dette illégitime » ainsi qu'une commission « communication et diffusion ». On observe aussi cette rationalisation stricte des tâches et la division des rôles, par les entretiens, auprès des membres du collectif de Madrid-Ville : des militants affirment se

consacrer exclusivement à des tâches logistiques et de communication sur les réseaux sociaux. Mais l'observation du collectif invalide les paroles des militants, la grande majorité effectuant diverses tâches, et ne se limitant pas à un seul pôle d'activités fonctionnelles. Les militants les plus investis ont tendance à cumuler les tâches de production des rapports, d'interlocution institutionnelle et de présentation des actions du collectif dans des conférences publiques.

À un niveau plus général, on observe une division relativement sexuée des tâches, les militantes ayant plus souvent tendance à assurer le travail de communication et de sensibilisation, quand les militants sont davantage représentés dans les tâches d'expertise, comme l'affirme cette militante pour le collectif grenoblois :

« Dans la partie animation, les femmes étaient bien, bien, représentées. Après, l'équipe technique, c'est vrai que c'était des hommes, les trois-quatre, qui ont porté le fer avec des arguments et des papiers » (entretien avec une militante, le 19 février 2019, à Grenoble).

Certains collectifs contredisent pourtant une telle répartition. C'est le cas du collectif catalan où ce sont des militantes qui ont assuré la production des rapports et la principale interlocution institutionnelle. À Madrid-Ville, à Liège et à Grenoble, des militantes sont également représentées lors des rencontres avec les décideurs.

En dehors des aspects déjà évoqués, il faut aussi mentionner l'appétence des militants espagnols, surtout à Madrid-Ville et en Catalogne, plus jeunes que les militants français, pour la mobilisation des réseaux sociaux (numériques), beaucoup plus prégnante que dans les trois collectifs francophones (Grenoble, Nîmes et Liège). Ils ont eu d'avantage l'occasion, dans leurs prérogatives militantes comme professionnelles, de se familiariser et de manier les outils numériques. Cet argument ne fonctionne pourtant pas pour le collectif de Liège, qui est relativement jeune et qui n'a mobilisé que marginalement les réseaux sociaux par rapport aux collectifs espagnols susmentionnés. La valorisation des ressources numériques par les auditeurs espagnols, qui se sont relativement engagés dans le 15-M qui est un espace de mobilisation ayant largement investi les réseaux numériques<sup>88</sup>, permet d'expliquer le plus grand investissement numérique de ces collectifs et le fait que certains militants ne se dédient quasi-exclusivement qu'à cette tâche, et que des militants disposant surtout de ressources communicationnelles trouvent leur place au sein des collectifs espagnols.

---

<sup>88</sup> Voir notamment : José Candón, Diana Redondo, « Redes digitales y su papel en la movilización », in Marta Cruells et Pedro Ibarra (dir.), *La democracia del futuro. Del 15M a la emergencia de una sociedad civil viva*, Madrid, Icaria, 2013.

## 2. Des profanes et des experts parmi les citoyens-contrôleurs ?

Il faut aussi considérer les types de compétences valorisées dans les entreprises d'audit citoyen, et leur distribution au sein des collectifs, ce qui contribue à distinguer des profils et des rôles militants. Il faut d'abord voir dans quelle mesure le capital d'expertise militante (en tant que compétence technique et sociale) produit des effets dans l'organisation des collectifs et dans la production du porte-parolat. Tout d'abord, il faut revenir à la définition du « capital militant » de Franck Poupeau et Frédérique Matonti, qui renvoie à :

« [des] apprentissages conférés par le militantisme, aux compétences importées de l'extérieur, ainsi qu'à celles qui sont "appries sur le tas" [...]. [I]ncorporé sous forme de techniques, de dispositions à agir, intervenir, ou tout simplement obéir, [le capital militant] recouvre un ensemble de savoirs et de savoir-faire mobilisables lors des actions collectives, des luttes inter ou intra-partisanes, mais aussi exportables, convertibles dans d'autres univers, et ainsi susceptibles de faciliter certaines "reconversions" »<sup>89</sup>.

De notre côté, on peut distinguer une forme spécifique de capital militant : le capital d'expertise militante. Celui-ci peut se définir comme un ensemble de ressources techniques, à savoir la lecture et la maîtrise du droit, la capacité à comprendre des documents officiels et techniques et/ou la spécialisation sur un type de littérature académique<sup>90</sup>. Ce capital s'acquiert dans le cadre d'études, de la carrière militante ou dans des formes d'autodidactie militante, qui offre aux militants qui en sont dotés, la capacité à se faire connaître et reconnaître comme « expert », compétent sur un sujet donné, et qui fonctionne comme une instance de consécration auprès du groupe militant. Voyons le cas d'Alain. Dans sa soixantaine et retraité au moment de l'entretien, Alain a fait des études de lettres, avant de passer le concours du Trésor, parmi d'autres concours, qu'il réussit. Après une formation d'un an, il devient inspecteur divisionnaire des finances publiques. Par la suite, il travaille comme percepteur auprès d'une commune située dans l'agglomération grenobloise, avant de finir sa carrière comme comptable au département de Savoie. Sur le plan militant, Alain a d'abord milité dans les années 1970 au sein de la CFDT jusqu'en 1995, il a aussi milité brièvement dans un parti dont il ne décline pas l'identité. À la

---

<sup>89</sup> Frédérique Matonti, Franck Poupeau, « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 155, 2004 p. 4-11.

<sup>90</sup> Johanna Siméant parle de l'utilisation de connaissance savante ou experte importée et réappropriée par les militants. Lire : « Friches, hybrides et contre-bandes », in Philippe Hamman, Jean-Mathieu Méon, Benoît Verrier (dir.), *Discours savants, discours militants : mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 20.



fin des années 1990, il rejoint l'antenne grenobloise d'ATTAC. Depuis qu'il a pris sa retraite, il estime avoir essentiellement milité dans le collectif d'audit citoyen de la dette, par le biais de son engagement à ATTAC, ainsi qu'en faveur de l'accueil des migrants. Son entrée dans le collectif d'audit, quelques mois après sa création, début 2012, s'explique notamment par le fait que le collectif s'est rapidement centré sur la question des emprunts structurés souscrits par la métropole. Il considère avoir « vu de près les emprunts toxiques », lorsqu'il travaillait au département de la Savoie. Ayant bénéficié de formations sur ces emprunts au sein du ministère français des finances, il décide de mettre ses connaissances au service d'autres militants, en leur proposant des formations sur la nature de ces emprunts (et ce que cela révèle en termes de financiarisation des politiques publiques locales) :

« La première chose que j'ai essayé de faire, c'est de donner des formations concernant les emprunts toxiques, en interne, auprès des militants [...]. Puis, on s'est attaqué à la dette de la métropole, vu qu'on y a repéré des emprunts toxiques, dans le portefeuille des dettes de la métropole. On a essayé d'étendre à d'autres communes. On a tâché de traduire politiquement les aspects techniques que l'on avait repéré, en parlant des modalités des prises de décisions et de démocratie au sein des conseils » (entretien au téléphone, le 2 octobre 2019).

On voit bien ici comment Alain réinvestit les savoirs qu'il a acquis lors de son parcours professionnel, d'abord au sein d'ATTAC, et comment il les met au service d'un discours militant visant à dénoncer les dérives des finances publiques. On est ici dans un cas assez classique de « savoir professionnel diffus »<sup>91</sup> d'un militant qui offre, au collectif, son expertise et sa capacité à comprendre et surveiller les usages de l'argent public. De ce fait, le type de citoyen-contrôleur que constitue Alain est particulier : un ancien professionnel des finances locales qui revient de manière critique sur les principes du gouvernement des finances publiques<sup>92</sup>. On peut aussi évoquer une militante espagnole, Gabriela, 36 ans, qui dispose d'un parcours universitaire très étoffé : pas moins de trois Masters (économie appliquée, action solidaire européenne, égalité de genre). Elle travaille bénévolement dans une ONG à Madrid, dénommée l'« Institut syndical de coopération pour le développement », au moment où elle participe au 15-M, dans la capitale espagnole. Elle s'implique dans la commission économique du 15-M à Madrid, où elle peut reconvertir ses ressources scolaires dans l'espace militant. Elle est reconnue dans le collectif de Madrid-Ville comme disposant d'un capital d'expertise, puisqu'elle a « participé aux tâches d'enquête et d'analyse sur l'endettement illégitime, elle a collaboré aux documents de valorisation des enquêtes, elle a appuyé l'organisation et l'exécution d'activités de formation et de sensibilisation, et enfin, elle a collaboré aux tâches et

---

<sup>91</sup> Yves Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, Vol. 31, 2008, p. 122.

<sup>92</sup> Philippe Bezès et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

activités de l'organisme de la plateforme d'audit citoyen au niveau espagnol »<sup>93</sup>. Elle fait aussi partie de la délégation du collectif auprès des représentants de la nouvelle équipe municipale en 2015. À partir de 2014, elle est consultante et assistante technique au sein du ministère des affaires extérieures et de la coopération, puis à partir de 2016, dans une coopérative sociale, où elle travaille en concertation avec la mairie de Madrid. On peut enfin évoquer un autre profil, celui de Jean, dont les parcours scolaire et professionnel semblent peu propices à le disposer du capital d'expertise militant, qui se constitue alors plutôt sur le tas, au moment de son engagement dans le collectif d'audit citoyen à Liège. Âgé de 67 ans au moment de l'entretien et retraité, il a consacré l'intégralité de sa carrière professionnelle à l'institution scolaire : professeur de chimie puis de « morale » dans le secondaire, avant de devenir directeur d'établissement scolaire jusqu'à sa retraite. Sur le plan militant, il estime avoir commencé à militer au sein de groupes anti-nucléaires au moment où il faisait ses études de chimie. Par la suite, il devient délégué syndical au sein de la Centrale générale des services publics, syndicat belge socialiste des salariés du public. Déçu du « manque de combativité » du syndicalisme, il s'engage au Parti socialiste avant d'être une nouvelle fois déçu. Par la suite, il fréquente le monde des centres d'action laïque, tout en lisant et en fréquentant le Comité pour l'abolition des dettes illégitime. C'est par l'intermédiaire de sa compagne, l'une des cofondatrices du CADTM, qu'il entend parler de la création d'un collectif d'audit citoyen à Liège. Il devient progressivement indispensable au collectif, notamment grâce au fait qu'étant alors retraité, il a une disponibilité biographique relativement élevée par rapport à d'autres militants du collectif. L'intérêt d'évoquer ici le profil de Jean est qu'il ne dispose d'aucune formation ou compétence propre à l'économie. Pourtant, il devient, au sein du collectif liégeois, l'un des principaux artisans des rapports produits par le collectif. C'est une autre disposition que celle de maîtrise préalable des chiffres par une socialisation proprement professionnelle qui explique son rôle de producteur d'expertise au sein du collectif. Ses lectures militantes régulières, son appétence pour l'apprentissage et le temps dont il dispose pour se former l'amènent à solliciter les décideurs liégeois pour obtenir tout un ensemble de documents à caractère public, qu'il analyse ensuite. Dès lors, il constitue un exemple de militant relativement autodidacte dans l'acquisition des compétences techniques, alors qu'il était, par son parcours professionnel, plus disposé à exercer les activités de sensibilisation du collectif, à destination du grand public, qu'à s'inscrire dans le volet technique de l'audit.

---

<sup>93</sup> Cette description est issue du profil *LinkedIn* de la militante concernée. Il est intéressant de voir la manière dont elle valorise professionnellement, sur son CV, l'expérience militante de l'audit citoyen madrilène.

La détention du capital d'expertise militante permet de conférer des ressources d'autorité à l'argumentaire militant<sup>94</sup>. C'est pourquoi ce type de militant est particulièrement vu comme décisif dans les collectifs d'audit. Mais on retrouve ce type de capital dans des collectifs variés tels que ceux étudiés par Pierre Lascoumes<sup>95</sup>, les abolitionnistes étudiés par Lilian Mathieu<sup>96</sup> ou dans des associations qui luttent pour l'intégrité et la transparence en politique telles qu'Anticor en France ou Transparencia en Belgique.

Pour revenir aux audits citoyens, l'expert-militant s'inscrit dans une entreprise militante visant à fournir une évaluation critique des modalités de financements des politiques publiques, est inégalement distribué. Celles et ceux qui disposent d'un tel capital ne constituent qu'une minorité des membres actifs des collectifs, qui ont tendance à produire les rapports d'audit, qui sont en quelque sorte la clé de voute des mobilisations et du travail politique des militants, puisqu'ils sont destinés à être communiqués aux décideurs, à la presse et au grand public. Dans les collectifs d'audit citoyen, le fait de disposer de compétences techniques, valorisables sur le plan militant, favorise l'insertion et l'intégration au sein des groupes. À l'exception des profils de Jacobo et de Santiago détaillés plus haut, les détenteurs de ce type de compétences sont toujours préalablement insérés dans des réseaux militants, qui eux-mêmes valorisent les ressources d'expertises (en majorité ATTAC, CADTM ou encore des ONG écologistes en Espagne).

Au-delà de ces exemples de militants disposant du capital d'expertise, le reste des militants s'estime beaucoup moins dotés en compétences techniques. Toutefois, ils n'en sont pas moins essentiels dans l'animation des collectifs, dans la relecture des rapports produits par les militants experts, et dans la valorisation de ces derniers auprès du grand public. Pour ces militants plus profanes sur le plan technique, la volonté d'instiguer un contrôle citoyen se fait surtout à travers la mise en place de tout un ensemble d'activités auprès de différents publics, sur un mode démopédique, afin de diffuser le cadre d'injustice de l'action collective<sup>97</sup>, pour sensibiliser, enrôler des potentiels militants en cherchant à les convaincre de la nécessité de s'engager. Cela rejoint l'un des modes d'engagement mis en valeur par Éric Agrikoliansky lorsqu'il étudie les membres de la Ligue française des droits de l'homme. Il s'agit de militants qui s'attachent à

---

<sup>94</sup> Jean-Yves Trépos parle de « ressources mobilisables pour se grandir » (*La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 26) ; Lilian Mathieu du « registre d'autorité du savoir expert » (« De l'objectivation à l'émotion. La mobilisation des chiffres dans le mouvement abolitionniste contemporain », *Mots. Les langages du politique*, Vol. 100, 2012, p. 173). On pourra aussi lire : Steven Epstein, « The Construction of Lay Expertise : AIDS Activism and the Forging of Credibility in the Reform of Clinical Trials », *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 20 (4), 1995, p. 417.

<sup>95</sup> Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, chapitre 8.

<sup>96</sup> Lilian Mathieu : « De l'objectivation à l'émotion... », *art. cit.*, p. 173-185.

<sup>97</sup> William Gamson, *Talking Politics*, New York, Cambridge University Press, 1992.

« diffuser de manière militante le savoir constitue une voie pour contribuer au bien public », dans un « modèle de militantisme dans lequel la pédagogie représente une voie d'émancipation pour les citoyens »<sup>98</sup>. Ces militants plus profanes disposent plutôt du capital militant de Frédérique Matonti et Franck Poupeau, redéfini par Lilian Mathieu comme les compétences et connaissances nécessaires à la participation d'une action collective, à savoir le fait de :

« [d]isposer d'une maîtrise pratique de différentes formes d'expression publique des griefs, connaître les avantages, risques et contraintes de chacune et, sur la base de cette connaissance, savoir choisir celle qui convient le mieux aux objectifs, capacités de mobilisation et ressources du moment constituent dans cette optique des compétences souvent décisives [...]. Savoir opérer des médiations, conduire des négociations, trouver des plages d'entente, construire des compromis acceptables pour toutes les parties [...] [Cela comprend également les] compétences pour publiciser une cause crédible et [...] donner des indices convaincants de la généralisation »<sup>99</sup>.

Pour les militants les moins dotés en ressources techniques, mais qui ont souvent une carrière militante déjà bien étoffée, leurs compétences propres à l'action collective sont souvent des « savoirs militants recyclés »<sup>100</sup>, acquis notamment dans des phases d'engagement antérieures, qui permettent d'apprendre à rédiger un tract, à produire et diffuser une note de presse, à animer un débat. Ces militants disposent de ressources communicationnelles et relationnelles qui les amènent comme on l'a dit, à faire de la démopédie, mais également à solliciter les élus afin de convenir de rencontres. La faiblesse de leur compétence sociale vis-à-vis des ressources techniques les incite, par compensation, à jouer de leurs savoirs politiques<sup>101</sup> et de leurs compétences civiques<sup>102</sup>. Ainsi, les différents types de compétences valorisées dans les collectifs d'audit citoyen que j'ai pu repérer lors de l'enquête peuvent être synthétisées comme suit :

---

<sup>98</sup> Éric Agrikoliansky, *La ligue française des droits de l'homme... op. cit.*, p. 178.

<sup>99</sup> Lilian Mathieu, *L'espace des mouvements sociaux*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2012, p. 243-245.

<sup>100</sup> Rémi Lefebvre, « La figure du "citoyen-expert". Portée et limites des savoirs profanes », in François Benchendikh (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, Paris, LexisNexis, 2017, p. 34.

<sup>101</sup> Défini par Rémi Lefebvre (« La figure du "citoyen-expert"... », *op. cit.*, p. 32) comme la capacité à négocier, à s'inscrire dans des réseaux, décoder, maîtriser le jeu politique, à construire des rapports de force.

<sup>102</sup> Henry Brady, Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba, « Beyond SES : A resource model of political participation », *American Political Science Review*, Vol. 89 (2), 1995, p. 271-295. Elles sont définies par Julien Talpin (« Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique*, Vol. 60 (1), 2010, p. 69) comme « l'ensemble des ressources cognitives, techniques, politiques, émotionnelles et pratiques dont disposent les citoyens pour intervenir dans l'espace public ».

**TABLEAU : LES TYPES DE COMPETENCES VALORISÉES DANS LES AUDITS  
CITOYENS**

Type de compétences	« Techniques »	« Relationnelles »	« Démopédiques, organisationnelles et communicationnelles »
<b>Exemples</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Connaître les dispositions légales relatives à la communication des comptes publics ;</li> <li>- Demander et obtenir les documents ;</li> <li>- Comprendre le contenu des documents financiers ;</li> <li>- Analyse critique des comptes publics ;</li> <li>- Produire des rapports et des recommandations ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ecrire ou formuler une demande à des responsables politiques et publics ;</li> <li>- Organiser une rencontre physique avec eux et <i>garder la face</i> ;</li> <li>- Fréquenter les conseils de l'assemblée délibérante pour interpellier ;</li> <li>- Capacité à relayer des demandes auprès de certains élus ;</li> <li>- Attirer l'attention médiatique sur les actions et les contenus militants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savoir communiquer ;</li> <li>- Parler en public ;</li> <li>- Organiser des réunions publiques ;</li> <li>- Ecrire des notes de presse, une pétition ;</li> <li>- Valoriser les rapports des collectif (auprès du grand public, d'autres réseaux militants)</li> <li>- Se promouvoir sur les réseaux sociaux</li> </ul>

Comme on l'a déjà suggéré, ces compétences ne sont pas distribuées également dans les collectifs et parmi les militants. Ceux qui ont les ressources d'expertise sont ceux qui produisent essentiellement le contenu des rapports des collectifs. Si je n'ai pas pu observer directement la fabrique d'un rapport par des militants, l'observation de réunions militantes permet de rendre compte du fait que le volet technique (lire, comprendre et restituer des informations financières au service de la critique militante) est assuré par une poignée minoritaire de militants. Ceux-ci préparent individuellement, ou en petits groupes, des productions basées sur les documents comptables et financiers qu'ils obtiennent. C'est ensuite qu'ils donnent à lire ces productions au reste des militants du collectif, d'où l'impression de travail collaboratif que tous les militants m'ont évoqué en entretiens. Entre autres, il y a une forme de relégation technique à l'intérieur des collectifs d'audit, des militants disposant d'une présomption d'incompétence technique aux militants disposant le plus des ressources valorisables dans le cadre d'un audit citoyen (maîtrise des chiffres et du droit). Cela demeure en quelque sorte paradoxal, pour des militants convaincus de la nécessité de rééquilibrer l'asymétrie des connaissances et des prérogatives politiques entre citoyens et gouvernants.

Par ailleurs, ces militants experts ont tendance à disposer de ressources relationnelles et communicationnelles. Ils ont aussi toutes les chances de se voir désigner comme porte-parole

des collectifs auprès des autorités<sup>103</sup>, puisqu'ils sont davantage à l'aise pour exposer les résultats des audits menés.

Les militants plus profanes se consacrent à d'autres tâches, pas moins nécessaires, mais mobilisant plutôt des compétences civiques entendues au sens large, à savoir les deux derniers types de compétences qui figurent dans le tableau que l'on vient d'exposer. La détention de ces types de compétences est souvent le fait d'acteurs avec un goût pour le débat et pour l'apprentissage. Il y a aussi une relative habileté à parler en public, qui s'explique d'autant plus que de nombreux militants ont exercé ou exercent des métiers d'enseignement ou liés à la démocratisation de savoirs (pour les associations d'éducation permanente). Pour les autres, l'habileté à parler peut s'expliquer aussi par l'acquisition de la capacité à s'exprimer forgée à travers le parcours universitaire. En effet, l'université est un lieu propre à l'apprentissage de la parole en public, que ce soit à travers les exercices que l'on attend des étudiants (exposés, débats) ou à travers la socialisation étudiante qui passe par la fréquentation d'associations engagées, où l'on est amenés à s'exprimer et à prendre position. Pour les militants d'un âge plus élevé et ne disposant pas d'un parcours scolaire dense, cette habileté s'est construite au sein de diverses expériences militantes (partisanes, syndicales, associatives) où le registre de la parole est une ressource valorisée (on va plus dans des associations de débat que de désobéissance civile). L'habileté à parler est donc liée, chez les acteurs, à un rapport privilégié au savoir, qui conditionne ici la forme de militer.

Il faut enfin s'interroger sur le lien entre l'intensité de l'engagement au sein des collectifs militants, selon le fait d'être relativement un « expert » militant ou un « profane ». Si le fait d'être doté du capital d'expertise militante est souvent consubstantiel à un engagement intense et fort au sein du collectif, il existe des militants, et surtout des militantes, qui se sentent incompetentes quant au volet de recherche et d'évaluation, et qui sont pourtant très engagés.es dans les collectifs, donnant à voir un fort attachement symbolique à l'entreprise militante. Au-delà des militants composant ce noyau dur, qui constituent l'essentiel des effectifs étudiés, il existe des cercles plus périphériques, peuplés de militants intermittents, qui ont participé ponctuellement aux actions des collectifs (rencontres, aide à la production d'un rapport, intervention auprès d'élus, etc.), et qui relaient et publicisent ces actions et les prises de position des collectifs d'audit dans d'autres réseaux militants.

Au sein même des collectifs, l'intensité des engagements militants, même pour les plus engagés, varie d'ailleurs, au cours du temps. C'est notamment le cas d'un couple de militants liégeois

---

<sup>103</sup> On est proche de ce que Jane Mansbridge appelle des « unofficial representatives of the rest [des membres du collectif] » (*Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic Books, 1980, p. 226).

qui, tous deux intéressés par les questions économiques, mais surtout par le fait de militer ensemble, s'engagent activement dans les tâches communicationnelles du collectif. Quelques années plus tard, l'arrivée d'un enfant contribue à réduire l'intensité de leur engagement, puisque le couple, qui vit désormais au rythme de l'enfant, ne parvient plus à se rendre disponible pour les réunions du collectif<sup>104</sup>. Un autre exemple est celui d'Eduardo (déjà évoqué ci-dessus), militant catalan, surinvesti dans le collectif entre 2012 et 2016. Alors célibataire, liant ses activités militantes et professionnelles (il se voit dégager du temps par son ONG pour se consacrer à la valorisation de l'audit citoyen), il parcourt l'Espagne, pour donner des conférences auprès de groupes de militants (partisans, associatifs, syndicaux) afin de les aider à améliorer la transparence des comptes publics municipaux. Au bout de quelques années, la rencontre d'une compagne qui ne parvient pas à comprendre un surinvestissement militant qui n'offre pas une rétribution financière à la mesure du temps qu'il y investit<sup>105</sup>, et l'arrivée d'un enfant provoquent une baisse de son intensité militante, au sein du collectif<sup>106</sup>.

Ainsi, la mise en valeur de la distribution des compétences et des tâches entre les militants nous a semblé constituer un préalable nécessaire pour comprendre le travail politique des militants, que l'on explorera dans la deuxième partie de la thèse. C'est également utile pour comprendre les tensions normatives qui habitent les citoyens-contrôleurs de la dette, tout au long de leur mobilisation : comment prétendre démocratiser l'ordre politique, quand l'audit citoyen lui-même repose sur des compétences techniques particulières, inégalement partagées au sein du collectif, et qui fidélisent peu de militants au-delà de ceux qui partagent les dispositions que l'on a éclairé dans la première partie du chapitre ? Le contrôle citoyen peut-il être autre chose qu'un militantisme d'avant-garde et de virtuoses ?

### Conclusion de chapitre

Il reste à conclure le chapitre, en rappelant les dispositions particulières des militants à investir les collectifs d'audit citoyen et le registre du contrôle citoyen. Il s'est agi de réfléchir

---

<sup>104</sup> La réduction de la disponibilité biographique de militants liée à l'arrivée d'un enfant est courante. On a d'autres cas dans l'échantillon (au moins cinq), qui concernent, sans surprise, plutôt des militantes.

<sup>105</sup> Ces propos ont été rapportés par Eduardo lors de notre entretien à Barcelone, le 6 mars 2019.

<sup>106</sup> Sur les désajustements entre sphère affective, sphère professionnelle et intensité de l'engagement militant, lire : Florence Passy, « Interactions sociales et imbrications des sphères de vie », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant*, Paris, Belin, 2005, p. 111-128.

sur les propriétés et les dispositions spécifiques des groupes de militants à l'étude par rapport à l'ensemble de la population militante plus généralement<sup>107</sup>.

À un niveau meso, le passage à l'acte dans les collectifs a été rendu possible à la fois par les campagnes menées par des associations et plateformes militantes déjà positionnées sur les enjeux liés aux finances et à la dette publiques : le réseau « Qui doit à Qui » pour l'Espagne, le CADTM et ATTAC pour la France et la Belgique. Ces organisations, influencées par l'agenda médiatique et public qui consacrait la dette comme problème public prégnant, ont profité du contexte pour faire de la dette, des finances et de l'audit citoyen un enjeu saillant des agendas militants. Elles sont essentielles dans la mesure où elles ont contribué à rendre possible la création de différents collectifs locaux.

Au-delà de l'offre d'engagement proposée par ces organisations, l'engagement actif de certains militants dans les collectifs est favorisé par le partage de références (lectures économiques hétérodoxes) et de valeurs communes (attachement aux services publics, à l'État social, vision de la démocratie sociale). Ces références et ces valeurs ont été forgées à partir des matrices de socialisation des militants, et renforcées par des liens d'affinité et de sociabilité interpersonnelle. Tout cela donne à voir la combinaison de plusieurs dispositions spécifiques à la population militante à l'étude, qu'il convient de rappeler<sup>108</sup>.

La première induit une certaine valorisation du savoir, repérable dans les parcours scolaires des militants, dans l'exercice de leurs professions, ou encore dans la fréquentation d'espaces militants techniques ou démopédiques.

La deuxième suppose d'avoir un certain bagage militant au moment de l'engagement dans les collectifs, et d'avoir expérimenté les formes les plus classiques du militantisme, qui permettent aux citoyens-contrôleurs de réinvestir leurs savoirs organisationnels et politiques au service d'un militantisme de savoir/pouvoir, destiné à contrôler les agirs politiques des décideurs. Et cela s'orchestre par une entrée militante assez originale, qui relève d'un militantisme technique qui souhaite repolitiser<sup>109</sup> l'endettement et les finances publiques, en réclamant

---

<sup>107</sup> Dans son chapitre « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement » (in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 123-146), Frédéric Sawicki affirme que « les associations choisissent leurs membres autant que ces derniers les choisissent ». Plus tard, reprenant la même idée avec Johanna Siméant, il parle de « façonnage organisationnel ». Lire : Frédéric Sawicki, Johanna Siméant, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du travail*, Vol. 51 (1), 2009, p. 97-125.

<sup>108</sup> Précisions qu'individuellement, tous les militants ne partagent pas de la même manière les trois dispositions que l'on met en valeur. Certains acteurs ne combinent que deux des dispositions ici évoquées.

<sup>109</sup> Comme l'affirment Florence Haegel, Sophie Duchesne (« Entretiens dans la cité, ou comment la parole se politise », *Espaces Temps*, Vol. 76-77, 2001, p. 99) : « La propension à politiser peut être considérée comme un produit de la socialisation de l'acteur ; elle se manifeste par sa tendance, plus ou moins consciente, à considérer les



l'ouverture de scènes de délibération, au-delà des cercles décisionnels, autour des enjeux de modalités de financement et d'allocation des deniers publics.

L'instigation d'un contrôle citoyen s'explique enfin par une disposition critique à l'égard de la politique, qui s'inscrit dans des expériences plus ou moins concrètes de la politique, et par une méfiance relative dans la capacité des gouvernants à renforcer les pouvoirs publics contre les intérêts privés, ces derniers étant vus par les militants comme s'ingérant dans l'administration des affaires publiques.

Au-delà des dispositions, on a montré que les collectifs d'audit se composent de militants aux compétences inégales, ce qui va conditionner les formes de déploiement des entreprises de contrôle citoyen.

C'est désormais le diagnostic critique des militants qu'il convient d'explorer dans la mesure où il explique les raisons contextuelles de leur mobilisation, au-delà des propriétés et des ressources que l'on vient d'éclairer.

## Chapitre 2 – Le contexte d'émergence des collectifs d'audit citoyen

« Les budgets ne sont pas, comme on veut nous le faire croire, un instrument technique de gouvernement, mais plutôt la matérialisation économique des priorités politiques d'un gouvernement » (article de presse, collectif catalan, 2013).

« La dette de la ville est utilisée comme prétexte pour imposer des reculs sociaux et démocratiques » ; « [...] la gestion de la dette bafoue et détruit la démocratie » (notes du collectif liégeois, 2014).

« [...] la "crise de la dette" pose avec une nouvelle acuité la question de la démocratie » ; « Mettre en place un audit des dettes des communes est une urgence démocratique » (tracts du collectif nîmois, 2011 et 2012).

Après avoir vu les propriétés significatives des auditeurs-citoyens, il faut, dans ce chapitre, expliquer ce qui pousse (et donc se demander pourquoi) les militants à réclamer des formes de contrôles sur les actes des gouvernants. Les éléments livrés dans le chapitre 1 montrent qu'il s'agit de militants avec certaines dispositions sociales et intellectuelles, qui ont été inégalement affectés par la crise de la dette, moins en termes d'emploi, de pertes de revenus, de précarisation plus généralement que d'accès à des services considérés comme devant relever selon eux des pouvoirs publics, en premier lieu le financement public des lieux culturels et associatifs. Les propos, ici mis en exergue, donnent déjà un aperçu de la manière dont les citoyens-contrôleurs à l'étude fondent l'analogie entre la « crise de la dette » et la « crise de démocratie ». Autrement dit, en s'intéressant à la dette, aux dépenses publiques et aux circuits de l'argent public, ils cherchent à questionner la qualité de leur système démocratique. Il s'agit dans ce chapitre de voir plus concrètement comment ils lient le problème de la dette et la situation problématique que cela révèle sur le plan démocratique. Pour cela, on esquissera une « analyse des cadres », en reprenant les outils forgés par Erving Goffman<sup>1</sup>, approfondis par la suite par des sociologues américains des mouvements sociaux tels que David Snow et ses condisciples<sup>2</sup>, tout en tenant compte des écueils soulevés par plusieurs chercheurs<sup>3</sup>. On s'efforcera de revenir sur les représentations partagées par les individus fidélisés aux collectifs d'audit citoyen, en montrant comment ces schèmes sont produits, reproduits ou réappropriés,

---

<sup>1</sup> Erving Goffman, *Frame Analysis*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.

<sup>2</sup> David Snow, Burke Rochford, Steven Worden, Robert Benford, « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, Vol. 51, 1986, p. 464-481.

<sup>3</sup> Daniel Céfaï, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes », in Daniel Céfaï, Danny Trom (dir.), *Les formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, EHESS, 2001, p. 51-97 ; Jean-Gabriel Contamin, « Cadres et luttes de sens », in Éric Agrikoliansky, Isabelle Sommier, Olivier Fillieule (dir.), *Penser les mouvements sociaux...*, op. cit., p. 55-75.

en fonction des contextes et des configurations territoriales. Ces schèmes d'interprétation, qui sont définis par Erving Goffman comme des « cadres », renvoient, selon lui, à des « principes d'organisation » qui orientent les perceptions d'une situation donnée, à savoir des manières de « localiser, percevoir, identifier, étiqueter »<sup>4</sup> ladite situation. Il va sans dire que les « cadres » orientent et sont orientés par les pratiques des individus. Il y a donc un ajustement permanent entre cadres et pratiques. Travailler sur de tels schèmes, produits, reçus et incorporés par les individus, et retravaillés au gré de leurs expériences sociales, revient à saisir les principes clés qui permettent de comprendre comment les acteurs donnent du sens à la réalité sociale et aux mondes sociaux qu'ils fréquentent. C'est donc le « travail de signification »<sup>5</sup> des citoyens-contrôleurs de la dette que je souhaite ici esquisser, pour comprendre le contexte d'émergence de ces collectifs d'audit citoyen.

On envisage surtout de revenir sur les schèmes de signification les plus saillants, constituant une « perspective »<sup>6</sup> minimale partagée par les militants. Mais il ne faut pas donner l'impression que ces derniers ne forment qu'un « bloc monolithique »<sup>7</sup>. C'est pourquoi on sera attentif aux principes de différenciation, c'est-à-dire aux variations, dans la manière de problématiser la situation selon les collectifs et les pays, qui justifie aux yeux des militants d'instiguer des contrôles sur l'agir des gouvernants. On reviendra dans ce chapitre plus spécifiquement sur la définition de la situation problématique (le *diagnostic framing*<sup>8</sup>) qui pousse les membres des collectifs à se constituer, des éléments les plus communs aux variations locales et nationales dans les perceptions et les cadres.

## I. Des usages immoraux des deniers publics en temps de crise de la dette

Avant d'analyser la grille de lecture et les perceptions des militants sur la situation problématique, il convient d'exposer plus généralement le contexte politico-économique à partir duquel des militants décident de devenir citoyen-contrôleurs.

---

<sup>4</sup> Erving Goffman, *Framing analysis... op. cit.*, p. 21.

<sup>5</sup> David Snow, « Analyse de cadres et mouvements sociaux », in Daniel Céfai, Danny Trom (dir.), *Les formes de l'action collective... op. cit.*, p. 27.

<sup>6</sup> Howard Becker, Blanche Geer, Everett Hugues, Anselm Strauss, *Boys in White..., op. cit.*

<sup>7</sup> Jean-Gabriel Contamin, « Cadres et luttes de sens », *op. cit.*, p. 73.

<sup>8</sup> Robert Benford, David Snow, « Framing Processes and Social Movements : An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, 2000, p. 616 : « Puisque les mouvements sociaux cherchent à remédier à, ou à modifier une situation ou une question problématique, ils mettent au service de leur action un travail d'identification des causes, du blâme et/ou des agents coupables. La composante attributionnelle du *diagnostic framing* remplit cette fonction d'attribution du blâme et de la responsabilité » [traduction propre].

## 1. Le contexte d'émergence des collectifs d'audit citoyen

À l'aube des années 2010, les trois pays, où se mobilisent les collectifs à l'étude, sont affectés par la crise de la dette en Europe. Celle-ci résulte de la crise financière qui s'est déclenchée en septembre 2008<sup>9</sup> et qui a été marquée par la faillite de plusieurs établissements bancaires (dont la banque américaine *Lehman Brothers*, ou encore des banques espagnoles qui ont été restructurées au sein de *Bankia*). Au moment où les collectifs d'audit se mettent en place, les dettes publiques des trois pays ont certes drastiquement augmenté, mais elles n'atteignent pas les mêmes seuils. En 2012, la dette publique belge est d'un peu plus de 100% de son PIB, la dette française à un peu moins de 90% de son PIB, quand l'Espagne a une dette publique d'un peu plus de 70% de son PIB<sup>10</sup>. L'Espagne est le seul des trois pays à être en dessous de la moyenne du niveau d'endettement des pays de l'UE (UE27) qui est autour de 80% de PIB. Trois ans plus tard, en 2015, la dette publique française avoisine les 95,5% de son PIB, la dette belge est de 106% de son PIB et la dette espagnole atteint 99% de son PIB (la moyenne UE28 étant à 85% environ du PIB)<sup>11</sup>. Que ce soit en 2012 ou en 2015, la dette publique par habitant est plus élevée en Belgique (38 860€ en 2015), par rapport à la France (31 669 €) et à l'Espagne (23 125€). Et pour autant, contrairement à ce que semblent indiquer ces chiffres, c'est bien en Espagne, qui apparaît alors comme un membre à part entière des « PIIGS »<sup>12</sup>, que l'on observe la mise en problématique de la dette, comme objet d'intenses débats politiques et médiatiques, et les répercussions budgétaires les plus fortes. Si les trois pays ont connu des procédures de déficit excessif ([en France entre 2009 et 2018](#), [en Espagne entre 2009 et 2019](#), [en Belgique entre 2009 et 2014](#)), seul l'Espagne a dû recourir au Mécanisme européen de stabilité (entre 2012 et 2014)<sup>13</sup>. Les gouvernements des trois États ont également, à des degrés divers, mis en place des politiques d'assainissement des finances publiques, que l'on qualifie parfois comme relevant de l'austérité budgétaire : fin 2010 pour l'Espagne, en 2011 pour la France, début 2012

---

<sup>9</sup> Marcel Aloy, Gilles Dufrenot, Anne Péguin-Feissolle, *Austérité budgétaire : Remède ou poison ? La zone euro à l'épreuve de la crise*, Neuilly-sur-Seine, Atlante, 2017, p. 75. Les auteurs parlent des « deux crises » de la zone euro.

<sup>10</sup> Les chiffres sont issus d'*Eurostat* : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5156462/2-23072012-AP-FR.PDF/19d67e68-d037-4b98-898e-e772c50d0308> ; consulté le 27/07/2021.

<sup>11</sup> *Ibid* : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6923267/2-22072015-AP-FR.pdf/864a048a-c5dd-4eed-a381-c79c8b24ef0b> ; consulté le 27/07/2021.

<sup>12</sup> Gaël Giraud, « Les Piigs, la dette et l'anorexie budgétaire », *Revue Projet*, Vol. 319(6), 2010, p. 23-23.

<sup>13</sup> « Assistance financière en faveur des États membres de la zone euro », *Site du Conseil européen et du Conseil de l'Europe*. En ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/financial-assistance-eurozone-members/> ; consulté le 15/03/2022.

pour la Belgique<sup>14</sup>. Plusieurs études évoquent le fait que les mesures de rigueur budgétaire ont été plus intenses en Espagne que dans les deux autres pays<sup>15</sup>. Par ailleurs, en Espagne, on parle même « d'austérité locale »<sup>16</sup>, suite à la constitutionnalisation de *la règle d'or budgétaire* et la promulgation d'une loi nationale de 2012<sup>17</sup>. Cela explique notamment que l'espace médiatique espagnol a largement investi la question de la dette publique et que le mouvement du 15-M s'en soit particulièrement saisi en 2011<sup>18</sup>, en plein contexte de faillites de certaines banques, renflouées par des deniers publics, dans le cadre du Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires. En France et en Belgique, la faillite de Dexia, banque franco-belge, a également contribué à médiatiser la dette publique, puisque les États français et belges ont recapitalisé la banque<sup>19</sup>. En France plus spécifiquement, Dexia a été accusée d'avoir fait souscrire à de nombreuses collectivités locales des emprunts structurés (voir notamment la contextualisation des collectifs français dans l'introduction de la thèse)<sup>20</sup>. Au-delà de ce « sauvetage » des banques, le niveau d'endettement de chaque pays a fait l'objet d'investissements politico-médiatiques, entre partisans d'une orthodoxie budgétaire, économistes plus proches de la pensée keynésienne et partisans de doctrines plus hétérodoxes (comme les annulationnistes). Parmi ces derniers, en Espagne, on retrouve notamment des représentants de l'ONG *Ecologistas en acción*, d'*Economistas sin Fronteras*, d'*ATTAC-España*, ou encore du journal militant *El Salmón*. En France, on a de nombreuses interventions d'*ATTAC* ou des *Économistes Atterrés* (en majorité keynésiens). En Belgique enfin, on retrouve les prises de position d'un économiste revendiqué « tiers-mondiste »<sup>21</sup>, du CADTM, et d'un permanent d'un centre d'éducation permanente<sup>22</sup> rattaché à la Fédération générale du

---

<sup>14</sup> Damien Piron, « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Documentatieblad, Federale Overheidsdienst Financiën – België*, Vol. 73 (3), 2013, p. 176 ; Mathieu Petithomme, « Austérité et finances publiques régionales en Espagne : l'aggravation des déséquilibres existants », in Guillaume Gourgues, Matthieu Houser (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 198 ; « France : austérité consolidée. Perspectives 2011-2012 pour l'économie française », *Revue de l'OFCE*, Vol. 119(4), 2011, p. 125-194.

<sup>15</sup> Walter Kickert *et al.*, « La politique d'assainissement des finances publiques en Europe : Analyse comparative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 81(3), 2015, p. 606. Sur la réforme de l'État Providence espagnol, suite à la crise : Sergio González Begega, Eloísa del Pino, « From letting Europe in to policy conditionality. Welfare reform in Spain under Austerity », *Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, Working Paper*, 2017.

<sup>16</sup> Guillaume Gourgues, Matthieu Houser (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, *op. cit.*

<sup>17</sup> *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

<sup>18</sup> « El pensamiento económico que sostiene las protestas del 15-M », *20minutos.es*, 21 juin 2011. En ligne : <https://www.20minutos.es/noticia/1083946/0/argumentos/economia/15m/> ; consulté le 01/03/2021.

<sup>19</sup> « Victime de la crise de la dette, la banque franco-belge Dexia est démantelée », *La Dépêche*, 10 novembre 2011 ; « Dexia: la Belgique assumera 53% de la recapitalisation, la France 47% », *RTBF*, 8 novembre 2012.

<sup>20</sup> « Votre commune est-elle infectée par un emprunt toxique ? », *Libération*, 20 septembre 2011. En ligne : [https://www.liberation.fr/societe/2011/09/20/votre-commune-est-elle-infectee-par-un-emprunt-toxique\\_762505/](https://www.liberation.fr/societe/2011/09/20/votre-commune-est-elle-infectee-par-un-emprunt-toxique_762505/) ; consulté le 01/03/2021.

<sup>21</sup> Xavier Dupret. *La Belgique endettée. Mécanismes et conséquence de la dette publique*, Mons, Couleur livres, 2012.

<sup>22</sup> Le Centre d'éducation populaire André Genot.

travail de Belgique, proche du CADTM, qui multiplie les articles dans la *RTBF* ou encore *Le Soir*.

La saillance du « problème » de la dette se perçoit aussi à travers l'activité des arènes parlementaires qui, dans le contexte de crise économique, ont vu éclore un ensemble d'initiatives relatives aux questions d'endettement. Par exemple, l'Assemblée nationale française a vu se mettre en place en 2011 une commission d'enquête présidée par Claude Bartolone intitulée « commission d'enquête relative aux emprunts et produits structurés contractés auprès des établissements bancaires par les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics locaux, entreprises publiques locales et autres acteurs publics locaux ». En Espagne, j'ai pu repérer le dépôt d'une proposition en 2013 du groupe parlementaire communiste (*Izquierda unida*)<sup>23</sup>, ainsi que la médiatisation d'un rapport sur la « légitimité » de la dette publique de l'Etat, rédigé par un inspecteur des finances publiques<sup>24</sup>. On peut également objectiver la saillance de la question de la dette sur l'agenda parlementaire, lorsque l'on regarde les occurrences du terme de « dette publique » dans les archives des chambres basses de plusieurs pays (on ne dispose pas de données pour l'Assemblée nationale en France, qui n'offre pas d'outil synthétique et pratique pour mener une telle recherche). Dans le « fichier législatif » de la chambre basse belge, sur la période 2010-2014, il n'y a pas moins de 30 000 occurrences de « dette publique », contre 4000 pour la législature suivante, 2014-2019<sup>25</sup>. Dans la base de données du Congrès espagnol des députés<sup>26</sup>, on retrouve 77 fois « dette publique » entre 2008 et 2011, 59 pour la période 2011-2016, contre 30 mentions seulement entre 2016 et 2021. Avec tous ces éléments, on peut attester que la période 2011-2014 constitue une phase effervescente d'attention publique au problème de la dette dans les trois pays. C'est dans ce contexte où le problème de la dette a une « résonance culturelle »<sup>27</sup>, que des militants s'en saisissent tout particulièrement, incités par des entrepreneurs de cause déjà mobilisés sur la dette avant l'émergence de la crise en Europe, mais dans des contextes nationaux propres<sup>28</sup>. Par ailleurs, les auditeurs-citoyens se sont largement investis dans les mouvements anti-

---

<sup>23</sup> Cortes Generales, « Proposition du groupe parlementaire IU, ICV-EUIA, CHA : La Gauche Plurielle, sur la création d'un audit de la dette publique et d'une commission qui détermine les critères économiques et sociaux afin de pouvoir repérer la partie odieuse de la dette », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente*, n°95, 12 mars 2013, p. 26-34. En ligne : [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-95.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-95.PDF) ; consulté le 16/06/2021.

<sup>24</sup> Agustín Turiel Martínez, « Informe sobre la legitimidad de la deuda pública de la Administración Central del Estado de España », Octobre 2014, 32 pages.

<sup>25</sup> Données du « fichier législatif » consultable sur *Lachambre.be*

<sup>26</sup> Sources *Congreso.eu*

<sup>27</sup> David Snow, Robert Benford, « Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization », *International Social Movement Research*, Vol. 1, 1988, p. 197-218.

<sup>28</sup> Principalement le CADTM et ATTAC en France et en Belgique, le réseau *Qui doit à qui* et l'observatoire de la dette dans la mondialisation en Espagne.

austérité, qui se sont prioritairement adressés à leurs gouvernements nationaux et qui ont été pensés comme des lieux d'élaboration de la « démocratie réelle » ou de la « politique autrement », surtout aux niveaux national et local<sup>29</sup>. Suivant la même dynamique, les mobilisations des auditeurs-citoyens se sont essentiellement déployées dans des cadres nationaux, même si certains militants provenant des trois pays d'étude ont pu se rencontrer de manière ponctuelle lors d'évènements organisés à cet effet<sup>30</sup>. S'il n'y a pas de transnationalisation, même timorée, de l'action collective<sup>31</sup>, ces quelques rencontres et celles qui les ont précédées (certains militants se connaissaient avant les audits citoyens) expliquent que du vocabulaire, des représentations et des modes d'action circulent entre les collectifs, à côté du fait que les divers militants nationaux peuvent se lire et se comprendre grâce au travail d'interprétariat et de traduction du CADTM.

Avant d'aller plus loin, et ayant posé ces quelques éléments de contexte, il convient de préciser que les militants à l'étude n'ont pas participé à la dynamique initiale de problématisation de la dette en 2010. Ce n'est que dans un temps où la dette apparaît comme un « problème » qu'ils interviennent, essentiellement pour proposer un « contre-cadrage »<sup>32</sup> par rapport au mode de problématisation privilégié par les autorités politiques. C'est par rapport à un discours d'institution, repris notamment dans de nombreux médias, que les militants se mobilisent. Ils souhaitent, tout en menant une enquête sur la dette publique (nationale ou locale), mettre à l'épreuve la vérité de l'institution, contre ce que Benjamin Lemoine dénomme la « pédagogie économique »<sup>33</sup> des gouvernants dans la fabrique du récit dominant de la dette publique. Si des acteurs du mouvement social « contre la dette » travaillaient déjà sur la dette depuis plusieurs décennies, les collectifs d'audit citoyen se saisissent de la thématique, des contextes socioéconomiques bien différents : on n'est plus dans la contestation des dettes des pays dits du tiers-monde et on se mobilise au niveau local plutôt qu'étatique.

Pour comprendre le pourquoi de l'engagement des citoyens-contrôleurs à l'étude dans ce contexte particulier de crise de la dette, il convient tout d'abord d'évoquer ce qu'ils considèrent

---

<sup>29</sup> Mario Pianta, Paolo Gerbaudo, « In search of European alternatives : anti-austerity protests in Europe », in Mary Kaldor et Sabine Selchow (dir.), *Subterranean politics in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 31-59.

<sup>30</sup> On pense à des rencontres éparées organisées dans le cadre d'un réseau *ad hoc*, actif entre 2011 et 2016 : l'« International citizen debt audit network ».

<sup>31</sup> Selon la typologie de l'eupéanisation de l'action collective établie par Didier Chabanet et Richard Balme, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, introduction.

<sup>32</sup> Le contre-cadrage définit la démarche d'un groupe, qui réagit à la manière dont un problème public est traité par des acteurs politiques et médiatiques, en proposant des « contre-attributions » et des « contre-pronostics » à ceux légitimés par le discours d'institution, repris par les acteurs médiatiques. Robert Benford, Scott Hunt, « Social Movement Counterframing and Reframing : Repairing and Sustaining Collective Identity Claims », communication à la conférence de la *Midwest Sociological Society*, Saint Louis, 1994.

<sup>33</sup> Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette. Les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016, chapitre 4.

comme un « cadre d'injustice »<sup>34</sup>, c'est-à-dire la manière dont ils critiquent l'État (au sens générique : gouvernements nationaux et locaux) pour avoir favorisé une redistribution inversée des ressources publiques, des citoyens vers les acteurs économiques et financiers, plutôt que d'avoir privilégié une politique de redistribution des acteurs les plus dotés vers les plus vulnérables. Afin de sonder la manière dont les militants problématisent la situation à partir de laquelle ils se mobilisent, on cherchera d'abord à repérer les principes structurants qui fondent leurs représentations de la réalité, et surtout la vision qu'ils ont de ce qu'est une « bonne » ou une « mauvaise » économie politique des autorités publiques. On étudie ici la manière dont ils diagnostiquent l'économie politique dominante, qu'ils jugent peu « démocratique » (on expliquera évidemment pourquoi), et les critiques qu'ils adressent aux autorités politiques, rendant nécessaire de s'engager dans un contrôle des pratiques financières des autorités publiques.

Pour reconstituer ces représentations, on s'appuie à la fois sur le contenu des entretiens menés avec les militants, ainsi que sur les rapports produits par les divers collectifs. Ce travail analytique de reconstitution des perceptions militantes, et de leur mise en valeur comparative, n'a pas été si simple, dans la mesure où les contenus produits par les militants étaient nombreux et pas toujours centralisés par les militants. On souhaite, autant que possible, montrer les différentes manières qu'ils ont de se représenter la situation problématique, à partir de vocabulaires et d'imaginaires ancrés dans des contextes nationaux, et parfois dans des traditions militantes qui les précèdent et qu'ils réactivent dans le contexte où ils se mobilisent.

## 2. Un constat problématique : la gestion de la crise par l'État

« [il y a] deux grands partis qui divisent les hommes depuis qu'il y a des sociétés libres [...]. Les uns travaillent à resserrer l'usage de la puissance publique, les autres à l'étendre » (Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique. Tome I*, Paris, Gallimard, 1961, p. 271).

Cette phrase d'Alexis de Tocqueville offre une vision dichotomique des rapports que les citoyens peuvent entretenir à l'égard de l'État : soit ils demandent toujours plus d'État, soit ils plaident pour sa quasi-disparition. Au-delà de cette opposition binaire, que l'on peut traduire par les termes de Michel Foucault qui parle de celles et ceux ayant un « désir d'État » face

---

<sup>34</sup> William Gamson, *Talking Politics, op. cit.*, p. 7.



auxquels existent les « phobiques d'État »<sup>35</sup>, on souhaite ici montrer une caractéristique structurante des citoyens-contrôleurs : leur volonté de réformer l'ordre démocratique passe par une demande de plus d'État. On verra que le fait de demander plus d'État ne signifie pas, pour des militants, d'être partisans du dirigisme. Les demandes d'État peuvent revenir à demander davantage de régulations publiques dans certains pans, uniquement du social, au détriment d'autres. Par ailleurs, cette demande d'État n'est pas inconditionnelle : s'ils plaident pour d'avantage de régulation par le public, c'est à la condition d'y associer les citoyens, pour qu'ils délibèrent avec leurs élus et décideurs, qu'ils stimulent leur « conscience sociale »<sup>36</sup> et qu'ils contrôlent le fond des décisions prises. Cet exercice d'association des citoyens aboutira, dans l'esprit des militants, nécessairement à des décisions plus justes socialement.

Revenons désormais à la situation de mobilisation, que les militants jugent problématique et qui les pousse à se mobiliser. Les éléments de discours suivant, collectés pendant l'enquête, donnent à voir un diagnostic similaire opéré par les auditeurs-citoyens, peu importe leur pays d'appartenance :

« Le gouvernement et les grands médias nous serinent comme une évidence, que la dette est liée à un excès de dépenses. Mais les comptes du gouvernement contredisent cet argument [...] » (tract du collectif grenoblois, 2012).

« [Il faut] tordre le coup à certaines idées largement répandues : non, la majorité des citoyens belges n'ont pas vécu au-dessus de leurs moyens (au contraire, les dépenses publiques par rapport au PIB sont restées stables ces [quarante] dernières années) [...]. Il n'existe à l'heure actuelle aucun débat public sur la question de la dette. "Il faut payer la dette", "l'austérité est une nécessité", "les réformes structurelles et les sacrifices sont un mal nécessaire" : voilà en résumé le principal message diffusé dans la population par l'ensemble des grands médias, privés ou publics » (article du collectif d'audit citoyen liégeois, 2014).

« De 2007 à 2009, on peut dire qu'il y a eu une crise de la dette privée. C'est à ce moment que l'État a sauvé les banques, d'abord au niveau national, et à partir de 2010, au niveau européen. Les premiers sauvetages ont été des sauvetages directs, de recapitalisation. Ensuite, l'augmentation des taux d'intérêt a fonctionné comme des sauvetages indirects pour le secteur bancaire [...]. Il s'agit donc d'un déficit d'État. S'est ensuite produit un discours, repris par les médias de masse, par les politiques de droite, qui portait la responsabilité sur l'État, sur l'État-Providence (*Estado de bienestar*), que l'on avait trop dépensé » (entretien avec un auditeur-citoyen catalan, le 18 septembre 2018).

L'élément le plus frappant est le fait que les militants réagissent au cadrage dominant, alimenté par les pouvoirs publics et les acteurs médiatiques les plus centraux, de la problématisation de la dette publique. On comprend donc bien qu'ils souhaitent disqualifier les chaînes de causalité avancées dans le discours officiel, pour en imposer d'autres, plus conformes à la réalité telle

---

<sup>35</sup> Michel Foucault, « Méthodologie pour la connaissance du monde. Comment se débarrasser du marxisme », *op. cit.*, p. 618 et Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique...*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>36</sup> Abram De Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 21.

qu'ils la perçoivent. Pour le dire autrement, les auditeurs-citoyens avancent une sémantique alternative de la « sémantique chargée de dire ce qu'il en est de ce qu'il est »<sup>37</sup>, dans le but de dévoiler, dans les termes de Luc Boltanski, l'incomplétude de la « réalité » (la vérité avancée par les institutions) par rapport au « monde social » (possibilités d'expressions critiques de la réalité)<sup>38</sup>. Ce discours officiel sur la dette publique a notamment été étudié par Benjamin Lemoine dans le cas français, qui a mis en valeur le passage d'un récit public sur la dette, laquelle ne constituait pas un problème public en tant que tel avant les années 1980, à un récit dramaturgique visant à associer l'endettement des pouvoirs publics à une « explosion » des dépenses publiques<sup>39</sup>. Trouvant ce discours sur la dette erroné, trop moralisateur<sup>40</sup> et peu adapté à la réalité, ils souhaitent le disqualifier, en même temps qu'ils mettent ainsi en valeur un contre-cadrage. Les fragments de discours, ici exposés, montrent que les militants refusent d'expliquer l'explosion du volume de dette publique par l'accroissement des dépenses publiques (ce que Benjamin Lemoine appelle la « causalité budgétaire »<sup>41</sup>). Ils considèrent que la situation financière « critique » est causée par d'autres facteurs : le manque à gagner fiscal, des taux d'intérêt trop élevés lorsque les acteurs publics se financent par le marché, et l'injection massive d'argent public pour sauver des banques alors en faillite. Ils cherchent alors à imposer une vérité alternative à celle de l'institution, en montrant que l'endettement public découle plutôt d'une « causalité financière »<sup>42</sup> et bancaire. Ce sont pour eux les comportements à risque des acteurs financiers privés, cautionnés par les autorités nationales des différents pays européens, qui sont le principal foyer causal de la situation actuelle. Le volume d'endettement n'a cessé, pour les militants, de s'aggraver en raison de ce qu'ils considèrent comme des transferts non-légitimes d'argent public à des secteurs économiques et financiers privés, ce qu'ils appellent eux la « socialisation des dettes privées » et/ou des pertes. On retrouve cet élément de diagnostic dans tous les collectifs, et dans les trois pays à l'étude :

« L'État a socialisé les pertes des banques en allant les sauver. La dette publique a donc absorbé de nombreuses dettes privées » (rapport du collectif d'audit citoyen de Madrid-Ville, 2017).

« [...] les chiffres que l'on a sur la dette de Liège montrent très bien que la dette est un mécanisme de transfert de richesses très rentable pour les banques, et qui n'est pas près de s'arrêter si on ne s'y attaque pas » (rapport du collectif d'audit citoyen liégeois, 2017).

---

<sup>37</sup> Luc Boltanski, « Quelle statistique pour quelle critique ? », in Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux (dir.), *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte, 2014.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette... op. cit.*

<sup>40</sup> Sur la notion de « paternalisme néolibéral » d'un discours naturalisant un certain ordre économique et jouant de la « polarisation morale », lire : Massimo Cuono, « Bureaucratiser l'inégal, l'extraordinaire, le particulier. Paternalisme et dépolitisation à l'époque néolibérale », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratiation néolibérale*. Paris, La Découverte, 2013, p. 178.

<sup>41</sup> Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette... op. cit.*, Introduction de la première partie.

<sup>42</sup> Benjamin Lemoine, « Politiques de l'anti-dette », *Savoir/Agir*, Vol. 35 (1), 2016, p. 88.

« L'État a volé au secours des banques, qui sont pourtant coupables d'avoir fait souscrire des emprunts toxiques aux collectivités » ; « la finance veut imposer sa loi » (tracts du collectif d'audit citoyen grenoblois).

On voit ici comment des militants issus des trois pays à l'étude insistent sur le même cadre d'injustice : il y a bien une crise de la dette publique, mais celle-ci ne résulterait pas d'un surplus de dépenses publiques. Le cadrage officiel est d'autant plus critiqué par les militants qu'ils accordent de la valeur aux services publics – un militant nîmois affirmant par exemple en entretien qu'il a commencé à se mobiliser au moment où il a « compris que les services publics commençaient à se réduire » (entretien le 15 avril 2019) – et qu'il semble injuste selon eux de faire porter la responsabilité de l'explosion de dette publique aux interventions sociales des pouvoirs publics.

Ce cadrage officiel, et la manière dont l'État intervient en faveur d'acteurs financiers responsables de la crise, leur est d'autant plus insupportable qu'il y a la « complicité » de l'État dans le passage de l'État social, phase historique de développement de l'État en dépérissement, par rapport à une phase de l'État néolibéral. Par exemple, le collectif de Madrid–Région évoque un « transfert d'argent public » du département de santé publique de la région madrilène à des entreprises privées, lorsqu'il s'agit de « financer le déjà puissant secteur entrepreneurial privé de la santé madrilène à travers les concessions privées, les collaborations public-privé, la gestion des services publics » (rapport de 2019). À Madrid–Ville, les militants mettent en avant les « distorsions de l'utilisation de la dette publique ». Ils pointent aussi du doigt la « financiarisation croissante qui alimente le mécanisme frauduleux d'absorption des ressources publiques à travers l'endettement public », en se référant aux renflouements de certaines banques en faillite, par l'État espagnol en 2011 et 2012 (rapport de 2015), qui ont gonflé le volume de la dette de l'État et provoqué des mesures de restriction budgétaire pour les collectivités locales. Un autre militant du collectif madrilène fait valoir, lors d'un entretien, la nécessité de « dénoncer publiquement les grands pouvoirs financiers » et les manières dont ils obtiennent des « finances [publiques] dérivées » (entretien le 8 octobre 2019). Dans le contexte français, les militants considèrent comme un transfert d'argent public au privé l'Indemnité de remboursement anticipé (IRA), que les métropoles nîmoise et grenobloise doivent rembourser aux banques responsables de l'émission d'emprunts toxiques, afin de sortir par voie transactionnelle de ces contrats d'emprunts<sup>43</sup>. Pour eux, il est particulièrement injuste de faire

---

<sup>43</sup> L'indemnité de remboursement anticipé (IRA) ou les « pénalités de remboursement » désigne(nt) le montant dont doit s'acquitter un établissement public auprès de la banque à laquelle il a souscrit un emprunt, lorsqu'il souhaite interrompre ou renégocier le contrat. L'indemnité est destinée, en fonction du capital restant dû c'est-à-

porter l'indemnité sur les finances publiques, et sur l'impôt des citoyens, plutôt que d'exhorter les banques responsables à s'en acquitter directement.

Ainsi, les militants ne cessent de dénoncer, dans la conjoncture de la crise de la dette, les interventions problématiques des acteurs publics à l'égard des banques (qu'ils auraient préféré voir s'effondrer), qu'ils interprètent comme un symptôme de la marche vers l'emporocratie (la dictature du profit) et, plus particulièrement, de la financiarisation des politiques des autorités publiques. Cette dynamique qu'ils réprouvent donnerait à voir un État davantage au service des intérêts financiers privés que de celui des citoyens, ainsi qu'une réduction des incursions sociales de l'État, afin d'assurer le « bon » fonctionnement des mécanismes de marchés. On peut donc affirmer que les auditeurs-citoyens critiquent plus fondamentalement la rationalité gouvernementale<sup>44</sup> contemporaine, qu'ils jugent proprement irrationnelle, car hétéronome par rapport aux intérêts des puissances du privé. Donnons désormais des exemples plus localisés.

Dans un rapport de 2014, le collectif catalan reprend un des arguments avancés par l'exécutif régional pour justifier l'augmentation de la dette de la *Generalitat* entre 2007 et 2013. Celle-ci affirme que les déficits publics étant largement excédentaires, la dette publique de la région ne cesse de s'accroître : augmentation croissante des dépenses en services publics, réduction des revenus non-financiers de la *Generalitat*, augmentation démographique et augmentation du poste budgétaire alloué aux intérêts de la dette publique, remboursement d'engagements financiers plus structurels. Face à l'argument avancé par les autorités régionales, le collectif d'audit citoyen montre que la part des dépenses publiques a été réduite (entre 2007 et 2013), de telles dépenses n'ayant pas contribué à l'aggravation de l'endettement public. De plus, le collectif fait valoir que le rythme d'accroissement de la dette publique est bien supérieur à celui du déficit. Il affirme également que la *Generalitat* compense la perte de revenus non-financiers (l'impôt notamment) par de l'endettement, ce qui contribue chaque fois plus à la rendre dépendante des marchés. Et, concernant la perte de recettes fiscales, les militants catalans avancent que cette réduction est liée à un système de fiscalité dit « régressif » – quand les collectifs français parlent plutôt de « cadeaux fiscaux » –, en faveur des acteurs économiques, en baissant l'imposition sur les revenus du patrimoine. Ils reviennent enfin sur le manque à gagner fiscal, relatif à la situation « d'évasion fiscale » (chiffrée par le collectif à 16 milliards d'euros annuellement en Catalogne). En France, les collectifs accusent les banques qui ont émis des emprunts structurés d'avoir manqué à leur devoir de conseil vis-à-vis des collectivités, en

---

dire du montant qu'il reste à payer, à compenser le manque à gagner du prêteur dans la mesure où il aurait dû continuer à recevoir les intérêts jusqu'au terme du contrat.

<sup>44</sup> Michel Foucault, *La Naissance de la biopolitique...*, *op. cit.*, p. 98.

leur faisant souscrire des emprunts que les militants considèrent comme spéculatifs, ce qui est pourtant interdit, comme le dispose une circulaire de 2010<sup>45</sup> :

« Les emprunts dits "structurés" comportent de véritables mécanismes de spéculation : sur les taux de change entre monnaies, ou sur les taux des marchés. Ce n'est pas dans la compétence des collectivités locales que de spéculer, comme cela a été rappelé à plusieurs reprises par l'État dans des circulaires, et par les Chambres régionales des comptes dans leurs jugements » (communiqué de presse, collectif grenoblois, 2013).

On parle à Grenoble de « véritable crime contre les finances publiques de l'agglomération » (note interne du collectif grenoblois, 2018). Au-delà du fait que le volume de la dette ne peut être expliqué par la variable des dépenses publiques, les militants des trois pays critiquent également la manière dont les autorités politiques cherchent à résoudre la crise de la dette. Ils dépeignent les mesures de rigueur budgétaire – d'austérité dans le jargon militant – comme injustes puisqu'elles ciblent particulièrement les dépenses sociales, et donc les segments les plus vulnérables de la population à qui elles sont censées bénéficier, alors qu'ils ne seraient pas responsables de la situation problématique d'endettement. Ils insistent tout autant sur l'inefficacité de la rigueur budgétaire, en ce qu'elle ne parviendrait pas à réduire le volume d'endettement. Malgré l'austérité, la dette continue de grimper. À Madrid-Ville, les militants font valoir que les mesures d'austérité sont contre-productives puisqu'elles contraignent les collectivités publiques à davantage s'endetter pour rembourser le service de la dette, ce qui bénéficierait encore aux « créanciers ». La dette sert donc, pour ces militants madrilènes, de « prétexte pour expliquer les politiques de coupes dans le budget social et comme instrument de soumission des populations aux diktats du capital » (reprenant là un véritable leitmotiv marxiste). À Liège également, les citoyens-contrôleurs reviennent sur l'improductivité de l'austérité dans les objectifs de réduction d'endettement, montrant plutôt que l'austérité entretient la dette et inversement :

« [...] c'est parce que la ville de Liège était endettée et qu'elle n'arrivait plus à honorer les pensions [retraites] du passé qu'elle sera "aidée" en 2008, en particulier *via* une prise en charge de la dette de la ville [par la région wallonne]. Cette "aide" s'est cependant accompagnée d'une perte annuelle de 30 millions d'euros de sa dotation du Fonds des communes, mais aussi d'un contrôle encore plus strict du Centre régional d'aide aux communes, imposant toujours plus d'austérité. Cette austérité ainsi que d'autres facteurs ont alors aggravé la situation budgétaire de la ville, ce qui entraîne de nouveaux efforts et de nouvelles obligations d'emprunter pour assumer le fonctionnement de la ville. On est bien aujourd'hui dans la spirale d'endettement » (rapport du collectif liégeois, 2018).

---

<sup>45</sup> Circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Pour les auditeurs-citoyens, le cadrage avancé par les autorités publiques, de même que la solution déployée pour résoudre la crise de la dette (les modalités d'intervention de l'État) sont éminemment problématiques. Les militants n'hésitent pas à donner une tonalité « populiste », au sens de William Gamson, qui consiste notamment à dépeindre une « image du pouvoir [politique] dominé par les intérêts économiques qui subvertissent et dominent les politiques et les décisions publiques »<sup>46</sup>, à leurs discours publics. On le voit dans les propos suivants :

« [...] les dettes, qui étranglent leur économie et appauvrissent des millions de personnes ont été générées par des mécanismes injustes et, dans la plupart des cas, n'ont pas profité à la population » ; « les politiques d'endettement permettent aux classes dominantes de préserver leurs privilèges » (documents du collectif catalan, 2013).

« [...] la finance a un effet néfaste contre les peuples » ; « [...] l'endettement favorise les minorités déjà privilégiées et appauvrit les populations » (documents du collectif nîmois, 2011 et 2012).

« L'État a favorisé les banques par rapport aux communes dans la gestion de la dette des communes » (rapport du collectif liégeois, 2014).

« Les politiques fiscales et d'investissements à Madrid ont donc clairement été orientées en faveur des quartiers riches, des élites » (entretien avec un militant du collectif de Madrid-Ville, le 10 octobre 2018, à Madrid).

Ces propos ont tendance à légitimer l'idée d'un clivage entre les intérêts citoyens et ceux des acteurs financiers (parfois des élites politico-économiques), clivage particulièrement prégnant dans le contexte de crise. Au-delà de ce sentiment de collusion, les militants ont souvent tendance (et c'est plus le cas en Espagne qu'en France ou en Belgique, où les mesures de rigueur budgétaire ont eu moins de répercussion) à s'indigner de l'intervention des pouvoirs publics, d'autant plus dans un contexte « d'état d'urgence sociale » (terme récurrent dans le discours des militants espagnols), parce qu'elle serait responsable du creusement des inégalités sociales et de la « fracture sociale » plus généralement<sup>47</sup>. Le fait de pratiquer l'austérité, et donc de réduire la main gauche de l'État, est, pour eux, condamnable moralement. En effet, de leur point de vue, la rationalité gouvernementale de l'État est conditionnée à un objectif de sécurisation des conditions économiques et sociales des citoyens les plus vulnérables. Dans cette perspective, ils considèrent que l'État a une *dette sociale* (expression indigène) vis-à-vis des citoyens, c'est-à-dire qu'il a le devoir d'assurer les droits sociaux les plus élémentaires des

---

<sup>46</sup> William Gamson, *Talking politics*, *op. cit.* p. 90. On renvoie aussi à ce que Paolo Gerbaudo, qui a travaillé sur les mouvements anti-austérité du début des années 2010, appelle un « anti-oligarchic framing ». Lire : « The indignant citizen : anti-austerity movements in southern Europe and the anti-oligarchic reclaiming of citizenship », *Social movement studies*, Vol. 16(1), 2017, p. 36-50.

<sup>47</sup> Pour reprendre l'expression de Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde : une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard, 1985.

administrés<sup>48</sup>. Les membres du collectif de Madrid–Région avancent que, face aux besoins de la population madrilène, les ressources et les investissements publics sont largement insuffisants, du fait des lois de rigueur budgétaire. Dès lors, toutes les dépenses jugées improductives (ne permettant pas, par exemple, d'élargir l'accès aux soins des populations) sont vues comme immorales, alors mêmes que les « services basiques » de soin ne sont plus assurés. Dans le même registre, le collectif catalan met en valeur :

« Si l'on applique l'obligation de paiement prioritaire de la dette sur toute autre dépense, il reste très peu de place dans le budget pour la réalisation d'un plan de choc pour faire face à la situation d'urgence sociale dans laquelle vit une grande partie de la population catalane » (tribune dans la presse, 2016).

Face à ce qui est vécu comme une dégradation des conditions de vie des secteurs les plus fragiles de la population, les militants jugent que l'application des solutions de rigueur budgétaire ne répond pas aux impératifs providentiels des pouvoirs publics, qui est d'autant plus indésirable et immorale que le remboursement du fort volume d'endettement pénalise des secteurs qui n'en seraient pas responsables. À Liège, on va jusqu'à parler de « dégradation sociale » :

« Les budgets des villes et des communes sont à présent dans le rouge et, au nom du remboursement de la dette et de l'assainissement des finances publiques fédérales, régionales et locales, les droits sociaux sont attaqués de toutes parts : réduction des effectifs et précarisation de l'emploi, réduction des investissements publics locaux, réduction des budgets en matière de services publics de proximité et d'aides à la personne, réduction des subventions et des aides indirectes accordées aux associations, etc. [...]. Cette dégradation sociale va se poursuivre [...]. La ville de Liège a donc été en quelque sorte un des grands laboratoires du néolibéralisme et de l'austérité en Belgique, et la dette de la ville le prétexte pour imposer des reculs sociaux et démocratiques » (rapport de 2014).

Ainsi, le cadre d'injustice qu'ils convoquent (« on fait payer les victimes de la crise par la réduction des dépenses publiques plutôt que les responsables ») les pousse à activer certaines dispositions et ressources, pour réclamer des formes de contrôle citoyen sur les actes des gouvernants, d'autant plus nécessaires pour eux qu'ils jugent que l'État a failli dans sa mission de protection des citoyens. Après avoir vu ces premiers éléments de diagnostic opéré par les citoyens-contrôleurs dans ce contexte particulier, il convient de les réencastrier dans le diagnostic plus large consistant à dénoncer l'économie politique néolibérale – en particulier la dépossession du public à l'égard du privé –, qu'un ensemble de militants, dont les auditeurs-citoyens, contribuent à produire et à reproduire dans le cadre de la crise de la dette.

---

<sup>48</sup> Pierre Rosanvallon parle « d'enracinement des droits sociaux dans une arithmétique de la dette » (*La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995).

### 3. Un réquisitoire contre l'économie politique néolibérale et sa dette

Dans le chapitre 1, on a mis en valeur le fait qu'en moyenne, les auditeurs-citoyens avaient d'un bagage militant étoffé, avant de fréquenter un collectif d'audit. Ils disposaient déjà d'expériences militantes variées, et des représentations politiques fondées au cours des différentes séquences de leurs carrières militantes. À cet égard, la crise de la dette leur offre l'opportunité de faire valoir un diagnostic plus systémique qu'ils partageaient déjà en grande partie, quant à l'évolution du rôle de l'État, des structures de l'économie politique et de la démocratie plus largement. La formulation de ce diagnostic est rendue possible par plusieurs facteurs.

La critique des usages de la dette à des fins moralement répréhensibles, ainsi que la prétention d'acteurs sociaux à demander des comptes, voire à réclamer un contrôle sur ses usages, n'est pas propre aux auditeurs-citoyens. Dans les années 1980 avec la « crise de la dette au Sud »<sup>49</sup> et lors de la décennie 1990, plusieurs organisations (anticolonialistes, tiers-mondistes et altermondialistes<sup>50</sup>) avaient déjà forgé leur propre lecture des relations financières internationales, entre des créanciers (États ou institutions financières internationales) et des pays en voie de développement. Ils critiquaient alors la manière dont les créanciers utilisaient le prétexte d'une forte dette publique, pour exiger des pays débiteurs des ajustements structurels allant à l'encontre des droits économiques et sociaux élémentaires des populations<sup>51</sup>. Des auditeurs-citoyens se sont mobilisés, au cours des années 1990, dans des collectifs tiers-mondistes ou altermondialistes, dans lesquels circulaient certains schèmes de pensée, réinvestis ensuite dans les collectifs d'audit. Plusieurs des militants belges et français ont d'ailleurs participé à la création du CADTM, qui à l'époque, s'intitulait Comité pour l'abolition des dettes du tiers-monde. Au niveau espagnol, plusieurs des auditeurs-citoyens se sont successivement impliqués dans plusieurs campagnes sociales, inspirés de l'expérience zapatiste<sup>52</sup>, autour de

---

<sup>49</sup> « Il y a trente ans, la crise mexicaine », *Le Monde*, 15 octobre 2012.

<sup>50</sup> On citera les productions du Centre d'études et d'initiatives de solidarité internationale – CEDETIM, créé en 1965, du Centre de recherche et d'information pour le développement – CRID, créé en 1976 ou encore celles de l'Association internationale des techniciens, experts et chercheurs – AITEC, créée en 1983. Pour les mouvements altermondialistes, on peut citer le CADTM, ainsi que les différentes organisations participant à la campagne Jubilé 2000.

<sup>51</sup> Voir par exemple : Daniel Maquart, « La dette du tiers-monde. Un code international de bonne conduite. Document introductif au colloque », octobre 1987 ; Fondation Léon Lesoil, Socialisme Sans Frontières, « Dossier n°2 : L'annulation de la dette du tiers-monde : une nécessité », 1991 ; AITEC, « Légitimité ou illégitimité de la dette du Tiers-Monde », *Archimède et Léonard. Les cahiers de l'AITEC*, Vol. 9, Hiver 1992.

<sup>52</sup> Voir l'expérience de « *la Consulta por la paz* », organisée dans le Chiapas au Mexique en 1995 par l'*Ejercito zapatista de liberación nacional*.



questions de développement Nord/Sud et de l'annulation de la dette extérieure de l'Espagne vis-à-vis de pays dits du Sud. On retrouve également une abondante littérature militante « anti-dette » dans les trois pays, que les auditeurs-citoyens ont consommé (revues du CADTM, livres écrits par Éric Toussaint en français et en espagnol, ouvrages collectifs d'ATTAC, d'économistes hétérodoxes). Les militants espagnols bénéficient également des ouvrages écrits par un observatoire militant intitulé « Observatoire de la mondialisation », au sein duquel plusieurs militants catalans ont travaillé avant de rejoindre l'audit citoyen, de même que des contenus d'activistes latino-américains mobilisés dans le cadre de la campagne internationale Jubilee 2000<sup>53</sup>. Dès lors, il n'est pas étonnant de trouver, dans le discours des auditeurs-citoyens, des références idéologiques et politiques<sup>54</sup> déjà employées quelques décennies plus tôt. La différence étant qu'ils recyclent des schèmes de pensée construits par rapports aux relations Nord/Sud dans le contexte des pays européens. L'opposition entre pays du Nord et pays du Sud (selon la théorie de la dépendance que l'on retrouve dans les cercles tiers-mondistes) est supplantée par une opposition entre acteurs publics et acteurs privés (banques notamment). Voyons à travers un exemple comment ce transfert de représentations a été rendu possible. Lors d'un entretien à Grenoble en février 2019, deux militantes grenobloises mettent en valeur :

« On a été engagé à ATTAC dès le départ [1998] puis au CADTM, depuis les années 2000. On parlait surtout de la dette, puis de la nécessité de faire l'audit, mais de manière théorique, pour l'Afrique. Avec la crise de la dette en Grèce, on a plus parlé de l'audit citoyen. En même temps que la Grèce, il y avait les agences de notation (Moody's, Standard&Poors et FitchRatings), et donc... on en parlait beaucoup. Sur les ondes, on commençait à parler de la dette, en disant que si on était mal noté, il fallait réduire tel ou tel truc, ce qui revenait à appliquer une politique d'austérité. On a parlé de ces agences, qui étaient là depuis longtemps. C'était à l'échelle du pays surtout (en France), mais pas seulement, aussi au sein des collectivités locales, au sein des établissements publics [...]. On a vu que la ville ou le département avait eu recours aux agences de notation. On a trouvé cela louche, nous rappelant ce qu'on avait déjà analysé pour les pays du Sud ».

Ainsi, on retrouve dans les discours des auditeurs-citoyens l'expression de « système-dette »<sup>55</sup>, pour souligner la prégnance des rapports de force existants entre créanciers et débiteurs, ainsi que la centralité de la dette dans le système politico-économique global. Par rapport à la littérature annulationniste (en faveur de l'annulation des dettes, souvent produite par le CADTM), on retrouve les occurrences suivantes dans le discours des auditeurs-citoyens : l'effet

---

<sup>53</sup> Sur la campagne de Jubilé 2000, lire : Hélène Baillot, *Nous ne devons rien, nous ne paierons rien...*, *op. cit.*

<sup>54</sup> David Westby, « Strategic imperative, ideology and frame », *Mobilization: An International Journal*, Vol. 7 (3), 2002, p. 287-304.

<sup>55</sup> AITEC, « La dette du Tiers-Monde. État de la question », *Archimède et Léonard. Les cahiers de l'AITEC*, Vol. 11, Printemps 1994, p. 9.

« boule de neige » pour illustrer la manière dont un service de dette élevé contribue à alimenter le volume d'endettement toujours plus grand<sup>56</sup>, le « piège de la dette », la « spirale de la dette »<sup>57</sup>, le « cercle vicieux de la dette », ou encore la « dette illégitime »<sup>58</sup>. L'ensemble de ces slogans et ressources argumentatives vise à dénoncer la « nature » politique du problème de la dette publique, utilisé de manière systématique – et systémique – par les gouvernements pour justifier certaines orientations politiques, qui vont à l'encontre de la vision de l'État social défendu par les militants. Toujours en commun avec les références annulationnistes, les auditeurs-citoyens partagent notamment la conception de la dette comme un instrument « d'asservissement » des peuples, comme le traceur d'un système néolibéral – on parle dans les trois pays de *debtocracy* (gouvernement par la dette) –, et l'analogie entre la crise de la dette des pays du Sud (années 1980) et celle des pays du Nord (années 2008-2012).

Au-delà de l'annulationnisme, on retrouve aussi des marqueurs idéologiques altermondialistes. Si l'enquête a montré que peu des militants à l'étude avaient fréquenté les forums altermondialistes (transnationaux ou européens), ils sont proches d'ATTAC (en France, en Espagne comme en Belgique), participent à certains de ses événements et lisent ses contenus. On retrouve, dans le discours des auditeurs-citoyens, des références à la « lutte pour la justice fiscale », à la « justice sociale », la préconisation d'une politique fiscale « progressive », le droit à une retraite correcte, la condamnation de projets d'investissements qui causent des dégâts environnementaux, la mise en place de la socialisation bancaire, la possibilité pour les acteurs publics d'emprunter directement auprès des banques centrales, etc. On voit là comment l'audit est associé à une plateforme programmatique plus large, qui vise à attirer des militants pas spécifiquement mobilisés initialement sur la dette<sup>59</sup>. Enfin, lorsque les militants invoquent l'irréductible opposition entre intérêts du « public » (et donc des citoyens) et ceux du privé, ils empruntent à des visions trotskistes (en Belgique et en Espagne), anticapitalistes (en Espagne et plus modestement en Belgique et en France), ou encore socialistes autogestionnaires en France<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Par exemple, le collectif liégeois met en valeur dans l'une de ses publications : « L'effet boule de neige est le fait que la dette s'alimente elle-même par le seul poids des intérêts ».

<sup>57</sup> « Ce n'est pas seulement une augmentation des intérêts à payer, mais aussi des capitaux propres, qui transforme la dette en une boule de neige difficile à arrêter, de sorte que chaque année, il y a une nouvelle dette pour pouvoir simplement payer la dette (remboursement du capital plus intérêts) » (collectif catalan, rapport de 2014 sur la dette de la *Generalitat*).

<sup>58</sup> Dont la première occurrence que j'ai pu recenser, à travers l'exploitation de fonds d'archives privés, date de 1986. AITEC, « 3 dossiers : Sécurité, quelles politiques ? / FMI-dette, faites passer la bombe ! / La crise, peut-elle se pratiquer ? », *Archimède et Léonard. Les cahiers de l'AITEC*, Vol. 2-3, 1986, p. 45.

<sup>59</sup> Au moyen de l'alignement des cadres (*frame bridging* et *frame extension*). Voir : David Snow, Robert Benford, « Framing Processes and Social Movements... », *art. cit.*

<sup>60</sup> Sur les références propres à la « deuxième gauche » en France : Pierre Rosanvallon, *L'Âge de l'autogestion, ou la Politique au poste de commandement*, Paris, Seuil, 1976.

Par ailleurs, les auditeurs-citoyens ont des représentations associées à leurs propres vécus : réduction des dotations publiques aux associations qu'ils fréquentent, ou desquelles ils tirent des revenus professionnels (plutôt en Espagne et en Belgique), dégradation des services publics, expériences de déclassement (petites retraites en France, difficultés à trouver un emploi à hauteur du niveau de qualification en Espagne). Ils trouvent justement dans la dette un catalyseur des maux qu'ils subissent ou dont ils entendent parler dans leurs lectures et les événements militants auxquels ils assistent.

Au-delà des ressorts sociaux attestant qu'il y a actualisation de schèmes de pensée acquis antérieurement et réinvestis dans le contexte de la crise de la dette des pays européens, il n'est pas rare de trouver dans les discours militants l'idée que la dette est un problème structurel, et largement préalable au contexte de mobilisation des auditeurs-citoyens :

« [...] l'endettement de la ville n'a pas cessé d'augmenter ces dernières décennies. Les efforts de réduction de dépenses, les suppressions de services, les privatisations, le report de projets, les prêts de la région, les reprises de dettes, les restructurations de dettes... n'y ont rien fait. Liège est et reste bel et bien endettée ! » (Rapport du collectif liégeois, 2018).

Les auditeurs liégeois tentent ici de mettre en valeur que la rationalisation des dépenses est structurellement inefficace. Dans un autre rapport (2016), les Liégeois affirment que le fort volume d'endettement a toujours, au-delà du contexte budgétaire des années 2010, été un argument politique pour réduire les marges de l'État social, tout en laissant supposer que la réduction des dépenses ne contribue pas à réduire le volume d'endettement :

« Les notions de rationalisation, d'optimisation et de synergies prennent de plus en plus de place dans les textes et justifient à chaque fois de nouvelles réductions d'emploi ou des fermetures de services ».

Dans ce même rapport, ils condamnent la « philosophie néolibérale » des responsables politiques lorsqu'ils cherchent à réduire à tout prix la dette publique. On voit bien la manière dont les militants ne limitent pas leurs critiques à la conjoncture du début des années 2010, afin d'ancrer le problème de la dette dans une temporalité plus large, en assimilant l'injonction à réduire le volume de dette à la poursuite d'un programme idéologique précis. L'exemple suivant est tiré d'une conférence de presse tenue par le collectif de Madrid-Région en janvier 2021 que j'ai observé. L'un des militants, ancien retraité de la haute fonction publique, qui prend la parole

pour présenter un rapport<sup>61</sup>, fait le lien entre le contexte d'endettement élevé après la crise de 2008 (un endettement contextuel pourrait-on dire) et la logique plus structurelle du « modèle économique néolibéral » :

« La dette est un mécanisme de domination des créanciers sur les débiteurs. Cela ne date pas de la crise financière de 2008. Elle est un prétexte pour imposer un modèle économique néolibéral. Dans les pays européens, on agite la dette pour appauvrir les populations, réduire les droits économiques, sociaux, culturels, environnementaux et pour augmenter les inégalités. Il y a une vraie stratégie du néolibéralisme dans les processus de privatisation des services publics et en premier lieu, de la santé. »

Dans une autre prise de parole que j'ai pu observer en novembre 2019 à Madrid, lors d'une conférence publique, le même locuteur affirme :

« Le problème est que l'on déprécie la gestion publique en général, des services basiques (santé, éducation, services sociaux). On dit que cette gestion est corrompue, bureaucratique... On essaie par ce discours de légitimer l'arrivée du privé. Il faut éviter de nouvelles politiques d'endettement pernicieuses. Il faut dénoncer et défaire la logique de l'endettement, on ne s'endette pas pour les bonnes raisons, pas pour augmenter l'accès aux soins ».

Les propos de ce militant donnent à voir ce qu'il considère comme une utilisation systématique de la dette pour diminuer les dépenses publiques et faire apparaître les services publics comme défectueux, afin d'en favoriser par la suite l'externalisation et/ou la privatisation. Il condamne ce qu'il perçoit comme un projet néolibéral de discrédit de l'intervention publique. On retrouve un tel argument sous des formes moins sophistiquées, auprès d'autres collectifs militants :

« Il faut dénoncer l'engrenage de la dette [...] qui se fait au plus grand profit des banques » (rapport du collectif liégeois, 2014).

« La dette est l'arme privilégiée du capitalisme financiarisé » (article d'une militante grenobloise, 2019).

« [...] la dette est un outil de domination, qui a toujours profité aux banques [...]. Quand tu fais un achat, une hypothèque, que tu achètes une maison, que tu construis un aéroport, c'est toujours la banque qui gagne [...]. La dette est un instrument de spoliation, de domination. Il faut montrer l'injustice qui ressort de la dette » (entretien avec un auditeur-citoyen catalan, en mars 2019 à Barcelone).

Les militants désignent ainsi de manière évasive<sup>62</sup> de l'ennemi à combattre : le système, l'hégémonie, au sens d'Antonio Gramsci, des idées néolibérales. Ce n'est pas tant la dette qui

---

<sup>61</sup> Sur la privatisation des services de santé publique dans la région de Madrid, 2021.

<sup>62</sup> Sur la portée « abstraite » et « concrète » de l'imputation de responsabilité, lire notamment : William Gamson, *Talking politics, op. cit.*, p. 33-34.

est un problème en soi, puisque les militants ne sont pas contre l'utilisation de l'endettement<sup>63</sup>, mais plutôt la manière dont elle est utilisée, à leur sens, pour discréditer le public et défaire des acquis sociaux qui seraient coûteux financièrement du point de vue des gouvernants.

Si les auditeurs-citoyens s'intéressent à la dette et aux finances publiques, c'est parce qu'ils y voient le révélateur de dynamiques sociopolitiques plus larges, à savoir la dépossession et la perte de prestige de la régulation publique<sup>64</sup> au profit d'une gestion de plus en plus financiarisée, influencée par les acteurs privés. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, les caractéristiques des militants permettent de comprendre une des formes de représentation de la réalité sociale qu'ils valorisent, à savoir la distinction stricte entre public et privé. Dans leurs discours, les militants ne cessent d'opposer État et puissances du privé, et d'affirmer qu'il faut jouer le rapport de force entre intérêt public (qui est pour eux supérieur) et intérêt privé. Ils n'expriment pas de nuances lorsqu'ils pensent aux relations entre État et puissances privées (comme pourrait l'être une approche en termes de régulations croisées<sup>65</sup>). Ils ont tendance à ne pas segmenter les puissances du privé, qui sont désignées comme étant une entité commune et homogène, cherchant à « capturer » l'État.

De plus, leur familiarité déclarée à l'égard de la puissance publique (leur socialisation aux interventions du public desquelles ils ont bénéficié, que ce soit en termes d'accès à l'éducation, à la culture, à la santé) les rend exigeants quant aux formes d'intervention que doit revêtir la régulation publique<sup>66</sup>. Par exemple, les membres du collectif de Madrid-Région réprouvent dans de nombreux rapports la propension croissante de l'attribution des marchés publics de la région de Madrid à des acteurs privés, au motif qu'elle serait plus coûteuse (financièrement) qu'une gestion purement publique, assurée par des organismes régionaux, et moins efficace dans l'accès de la population madrilène aux soins. Ces militants vont plus loin, en cherchant à quantifier la part d'entreprises qui obtient des contrats dans la passation des marchés publics du département de la santé publique de la région de Madrid : « les entreprises liées à des lobbies

---

<sup>63</sup> La critique du recours à la dette est plutôt le fait d'acteurs ultralibéraux. Les courants hétérodoxes de la pensée économique légitiment la dette comme une variable absolument nécessaire pour financer des investissements publics et relancer la demande (ceci, dans une perspective keynésienne).

<sup>64</sup> Pierre Bourdieu évoque le concept de « capital public », (« De la maison du roi à la raison d'État », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Vol. 118, 1997, p. 67). Il est heuristique de mettre en correspondance la manière dont Pierre Bourdieu décrit le passage de l'État dynastique à l'État bureaucratie, notamment en fondant la distinction « public » / « privé », et la manière dont les militants souhaitent réaffirmer au XXI<sup>e</sup> siècle, le principe de cette distinction, largement brouillée par les évolutions politico-institutionnelles liées à la diffusion du *new public management*.

<sup>65</sup> Pour reprendre la perspective analytique et relationnelle développée par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, Vol. 16(1), 1975, p. 3-34.

<sup>66</sup> Ils défendent ce qu'Alain Supiot appelle la « sacralité de la chose publique ». Lire : Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Pluriel, 2020 [1<sup>ère</sup> édition : 2015], p. 380.

sanitaires obtiennent 85,47% des contrats publics » (note de presse, 2017), donnant à voir un pluralisme (contractuel) limité et une logique « d’obtention des plus grands bénéficiaires possibles par les intérêts privés » (note de presse, 2016). Plus largement, ils critiquent la « fragmentation du réseau de santé publique, la privatisation des contrats de service et de la gestion des unités de soin ». Ce refus du privé dans la régulation de la santé publique passe aussi par la condamnation des processus d’externalisation et des concessions administratives, comme dans le cas des partenariats publics-privés (PPP) ou des contrats « *Private Finance Initiative* » (PFI)<sup>67</sup>. Les militants critiquent ces instruments assimilés à des régulateurs du système de santé publique qui « permettent l’expansion rentable et la génération de plus-values pour les secteurs privés » (rapport de 2018). Cette concentration des contrats dans les mains d’un nombre réduit d’acteurs privés les pousse à parler de « politiques publiques de la santé soumises aux marchés », afin de « maximiser ses retombées économiques au détriment de l’intérêt public » (rapport de 2019). Dans un rapport antérieur (2015), les membres du collectif de Madrid–Région mettaient déjà en valeur :

« C’est évident que la [région] de Madrid est aux mains de ses créanciers et qu’elle agit comme leur marionnette, plutôt que de servir l’intérêt général, elle travaille sans cesse à satisfaire leur enrichissement personnel ».

Un autre exemple nous est offert par les militants nîmois qui font l’analogie entre « privatisation » et « dégradation des services publics » (documents de 2016 et de 2012). À Liège, les militants évoquent que « la crise de la dette va donc permettre au privé d’accaparer, à long terme, des pans essentiels du service public » (rapport de 2014). On peut également citer les propos issus d’entretiens avec deux militants espagnols qui ont une compétence technique relative à l’économie politique :

« [...] il faut démocratiser l’État espagnol, le rendre progressiste. Pour l’instant, l’État est une structure qui favorise le cartel des entreprises (*cartel empresarial*) et les intérêts des entreprises transnationales. Le pouvoir économique domine l’État pour satisfaire ses propres intérêts » (entretien avec un auditeur-citoyen catalan, ancien analyste financier, 18 septembre 2018).

« Il fa[ut] révéler l’injustice de la dette publique, dans les mécanismes de production de la dette, et révéler la spoliation du patrimoine public » (entretien avec un auditeur-citoyen madrilène devenu adjoint à l’économie de la mairie de Madrid entre 2015 et 2017, le 8 octobre 2019).

---

<sup>67</sup> Les hôpitaux modèles « PFI » et « PPP » répondent au problème de manque de ressources publiques pour investir dans la construction de nouveaux hôpitaux publics. Il s’agit de contrats où une entreprise privée construit à ses frais l’hôpital, et l’autorité régionale lui verse une rente annuelle, sur environ 30 ans pour les contrats standards. Dans le cas du modèle « PFI », le département régional de santé publique gère l’administration des soins, alors que l’entreprise privée gère les aspects les plus administratifs de l’hôpital. Dans le cas du modèle « PPP », c’est l’entreprise qui administre à la fois la partie sanitaire et la partie non-sanitaire de l’hôpital. Le collectif de Madrid–Région comptabilise six hôpitaux « modèle PFI » et trois hôpitaux « modèle PPP » dans la région de Madrid.

« Spoliation du patrimoine public », « État dominé par un cartel d'entreprises », « aux mains des créanciers » : ces militants avancent donc l'idée que le « public » ne cesse de se réduire (ou du moins de réduire son autonomie) à mesure qu'il est capturé par des acteurs représentant des intérêts privés, dont l'objectif s'écarterait nécessairement de la prise en compte de l'intérêt général. Quant aux membres du collectif de Madrid–Ville, qui ont notamment audité un contrat passé entre une mairie d'arrondissement (Usera) et des prestataires privés, pour la gestion de centres culturels municipaux, ils avancent que :

« [...] les entreprises ne sont motivées que par la rentabilité économique, sans que les ateliers [culturels] remplissent leur finalité : élever le niveau culturel et donner un service public de qualité » « [...] les objectifs qu'elles poursuivent sont de l'ordre lucratif : toujours moins de cours, avec peu de contenu culturel, moins de professeurs-moniteurs et des conditions de travail qui s'empirent » (rapport de 2017).

Le collectif condamne ainsi dans son rapport les conséquences de l'externalisation de la gestion des centres culturels : surcoût d'argent public (cela coûterait plus cher que si l'administration dédiait des employés à l'animation des centres) et faible qualité du service public rendu.

Si l'on dénonce des « lobbies » sanitaires dans le cadre de Madrid–Région et l'externalisation à des prestataires privés à Madrid–Ville, certains collectifs imputent (causalement, au sens de Joseph Gusfield) la dépossession du public aux créanciers et aux acteurs bancaires :

« [La] dégradation des services publics locaux est consécutive de frais financiers excessifs » (mémoire en justice du collectif de Nîmes contre la métropole, 2016).

« Il y a une mainmise grandissante de la finance sur les localités » (brochure du collectif liégeois, 2018) ; « [...] les banques ont imposé à la ville des taux d'intérêt, et des plans de remboursement, malhonnêtes » (rapport du collectif liégeois, 2014).

« Les données, non publiées par la *Generalitat* de Catalogne mais auxquelles on a eu accès, montrent la forte dépendance des finances publiques à un très petit groupe de créanciers, avec la capacité d'influencer et de déterminer la politique publique de la *Generalitat* de Catalogne. Il y a trois créanciers particulièrement influents : l'État espagnol, *CaixaBank* et *BBVA* » (rapport du collectif catalan, 2014).

On retrouve aussi des expressions qui à la diabolisation des acteurs financiers et bancaires : on parle de la « rapacité des banques » (collectif liégeois), de « l'asservissement au système bancaire » (collectif catalan), ou encore on exhorte à ne pas « se laisser faire les poches par des banques malhonnêtes » (collectif nîmois). Dans les extraits ci-dessus, les militants mettent en valeur leur sentiment de dépossession du public par le privé, en partant soit des conditions d'accès aux financements pour les acteurs publics, soit de l'influence des créanciers sur l'usage

des deniers publics : « les dettes empêchent de conférer des ressources aux domaines auxquels on devrait légitimement dédier des fonds » (rapport du collectif de Madrid–Ville, 2015).

Ces éléments contribuent à éclairer les contours des représentations politiques des auditeurs-citoyens : au nom de leur vision de l’État social, et dans un contexte de raréfaction des ressources publiques (contexte qu’ils réprouvent, on le verra au chapitre 3), ils demeurent particulièrement exigeants vis-à-vis de l’usage des fonds publics et de l’endettement. Ils refusent toute « mauvaise » utilisation des deniers publics – on parle de « gâchis » en Espagne, de « gaspillage » à Liège ou de « crime des finances publiques » à Grenoble – ou de pratique chrématiste des acteurs privés qui implique de l’argent public. Celui-ci doit, pour les militants, être dépensé selon des critères d’utilité sociale précis et l’allocation de fonds à des prestataires privés, pour des missions d’intérêt général, doit être strictement encadrée.

C’est en cela qu’ils pensent pertinente l’imposition de la figure de citoyen-contrôleur. Elle permettrait de moraliser les usages des deniers publics, de responsabiliser les interlocuteurs institutionnels, et *in fine* de mieux redistribuer les richesses (au nom de la démocratie sociale).

**TABLEAU N°1 RÉCAPITULATIF DU *DIAGNOSTIC FRAMING***

Collectif	Objet de l’audit citoyen	Critique du cadrage dominant de la dette	Critique de la dépossession du public par des acteurs privés	Imputation causale du diagnostic <sup>68</sup>
Nîmes	Emprunts structurés	Oui	Oui	Une banque en particulier
Grenoble	Emprunts structurés	Oui	Oui	Une banque en particulier
Catalogne	Dette régionale	Oui	Oui	Créanciers publics et privés de la Catalogne
Madrid–Région	Marchés publics des services régionaux de santé	Oui	Oui	Lobbies sanitaires
Madrid–Ville	Dette de la ville + certains marchés publics	Oui	Oui	Partenaires contractuels de la mairie + l’équipe municipale (avant 2015)
Liège	Dette de la ville	Oui	Oui	Banques

<sup>68</sup> Joseph Gusfield, *La culture des problèmes publics. L’alcool au volant : la production d’un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2002, p. 14 : « L’attribution d’une responsabilité causale est affaire de cognition et de croyance. Elle soutient une thèse sur l’enchaînement des faits qui rend compte de l’existence du problème ».



Si les collectifs s'approprient l'audit citoyen sur des objets financiers distincts, ils partagent la même critique à l'égard du « gouvernement par la dette », de la financiarisation des économies et de la dégradation de l'État social. Il n'y a, à ces égards, pas de divergences dans le diagnostic. Voyons désormais les points communs et de divergences entre les collectifs, quant à la manière dont ils imputent la responsabilité politique (et plus seulement causale) par rapport à la situation jugée problématique.

## II. Une « crise » de la responsabilité politique ?

Dans l'analyse qu'elle fait des mouvements sociaux anti-austéritaires du début des années 2010, Donatella Della Porta affirme qu'à la dimension économique de la crise de 2008, s'ajoute une crise de légitimité démocratique, ce qu'elle appelle une « crise de responsabilité politique ». Elle met en exergue ce geste des militants qui peut sembler paradoxal :

« Tout en étant extrêmement critiques à l'égard du fonctionnement des institutions existantes, les militants expriment en fait un très fort attachement à la politique, au point de demander un renforcement des institutions dont ils se méfient »<sup>69</sup>.

Les auditeurs-citoyens se situent justement dans ce prolongement : s'ils condamnent l'économie politique en vigueur, ainsi que la responsabilité politique des décideurs qui participent à ce qu'ils considèrent comme l'affaiblissement de la démocratie sociale, ils ne plaident pas pour un retrait de l'État ou un rétrécissement de son domaine d'intervention. Au contraire, ils critiquent l'État au nom de son nécessaire redéploiement. Et cela passe par une forte critique adressée aux décideurs politiques, qu'il convient désormais d'explorer de manière comparative<sup>70</sup>.

Il s'agit ici de voir pourquoi les militants jugent que les responsables politiques n'ont pas été à la hauteur de leur rôle, et comment ils formulent des critiques en défaut de responsabilité politique, ou ce que l'on pourrait appeler un procès en irresponsabilité politique. L'analyse de ces jugements permet d'éclairer les prérogatives légitimes qu'attendent les militants de leurs gouvernants, et un certain rapport à l'État.

---

<sup>69</sup> Donatella della Porta, *Social Movements in Times of Austerity...*, *op. cit.*, traduction propre.

<sup>70</sup> Joseph Gusfield, *La culture des problèmes publics...*, *op. cit.*, p. 14 : « L'imputation d'une responsabilité politique est affaire de politique publique. Elle affirme que quelqu'un, une personne ou une instance, est obligée de faire quelque chose à propos d'un problème, tenue d'éradiquer ou d'adoucir une situation préjudiciable ».

## 1. L'imputabilité politique : la faute à qui ?

On a vu que les militants déplorent l'évolution des structures de l'économie politique, marquée par une dépossession du public vis-à-vis du privé. Ils sont toutefois loin de penser que l'État – ici entendu comme l'échelle étatique de gouvernement politique – et les autres échelles de gouvernement sub-étatiques n'ont pas une part de responsabilité dans ce processus. L'un des points communs à l'ensemble des collectifs est d'avoir d'abord ciblé l'intervention de l'État comme ayant manqué à son devoir<sup>71</sup> dans la gestion de l'économie politique, en critiquant son interventionnisme dans les plans de sauvetage de certaines banques en faillite. En France, on parle de « puissance de feu des institutions financières avec la collusion des gouvernements », des « agissements voyous des banques avec la complicité de l'État » (article d'une militante grenobloise, 2019), du fait que « l'État n'a pas voulu engager le bras de fer avec l'industrie bancaire » (entretien avec un militant nîmois, mars 2019). Les collectifs pensent communément que leur État aurait dû réagir autrement qu'en défendant en priorité les intérêts des acteurs économiques. Cette critique de l'État français se poursuit jusqu'en 2014, moment où sera votée une loi visant à aider les collectivités locales, ayant souscrit des emprunts structurés, à sortir desdits emprunts, moyennant une indemnité à payer aux banques :

« En France, en 2014, le gouvernement a fait voter une loi pour soustraire les banques à la justice et faire supporter à la population la totalité du coût de la spéculation des banques » (conférence publique d'un militant nîmois, 2016).

Si l'État prend à sa charge une partie de l'indemnité que les collectivités doivent payer aux banques, à travers un fonds de garantie, les militants considèrent cette ingérence de l'État malvenue. Ils auraient préféré que les collectivités concernées attaquent en justice les banques ayant émis des emprunts structurés. Cette loi, qui encourage les collectivités à suivre la voie transactionnelle plutôt que contentieuse avec les banques, est jugée d'autant plus « scandaleuse » pour les militants que l'État a racheté 75% des actifs de Dexia, la principale banque ayant émis de tels emprunts au niveau français :

---

<sup>71</sup> Pierre Bourdieu, « La démission de l'État », in Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993.

« La conjonction des manœuvres des banques et de l'État qui est maintenant juge et partie puisqu'il a repris 75 % de [Dexia, branche française] garantissant ainsi les avoirs toxiques de la banque, s'apparente clairement à une escroquerie en bande organisée » (tract du collectif grenoblois, 2016) ;

« Le but de l'État est de refuser de prendre en charge le coût de ces produits spéculatifs car il a repris les encours de Dexia alors qu'il aurait dû faire une faillite ordonnée de cette banque (en protégeant les petits porteurs mais en laissant les actionnaires et les spéculateurs supporter le risque au lieu de socialiser les pertes) » (lettre du collectif grenoblois à l'exécutif métropolitain, 2016).

À partir de 2016, les collectifs français en viennent à critiquer les actions de leurs exécutifs métropolitains, qui vont suivre la solution préconisée par l'État pour sortir des emprunts structurés (protocole transactionnel avec les banques plutôt qu'action en justice). Toutefois, les militants français ciblent plus substantiellement l'État comme responsable politiquement de la situation.

En Espagne aussi, les militants condamnent certaines dispositions votées au niveau de l'État, notamment la modification, en 2011, de l'article 135 de la Constitution de 1978 qui consacre la primauté, pour toute administration publique, du remboursement de la dette sur tout autre type de dépenses<sup>72</sup>. On parle des gouvernements menés par le Parti socialiste ouvrier espagnol (en 2011-2012) puis le Parti populaire (2012-2017) comme prenant des décisions « dans le dos du peuple souverain qu'ils représentent, en limitant l'accès à l'information, en occultant les intérêts privés et détournant des fonds à des intérêts qui ne sont pas publics » (rapport du collectif de Madrid-Ville, 2015). Les militants insistent aussi sur l'injustice fiscale entérinée par le gouvernement de l'État qui se livre à des « politiques élitistes », visant à « exhorter les classes moyennes et basses à faire des "efforts" » tout en laissant « les grandes fortunes ne pas payer beaucoup d'impôts » (note de presse du collectif de Madrid-Région, 2016). Un autre militant de Madrid-Ville, professeur de mathématiques et militant écologiste de longue date, évoque en entretien que les « institutions sont trop rigides pour pouvoir parler de démocratie », et qu'une « partie de la classe politique [...] a menti à la population sur les origines de la crise, donnant la priorité aux engagements financiers sur les droits économiques et sociaux des individus » (entretien à Madrid, le 12 octobre 2018). En Catalogne enfin, un auditeur-citoyen me confie en entretien :

« De manière indirecte, l'État a financé la faillite des banques. Ce qui a fait qu'en réalité les banques ont été renforcées, que le service public a pris en charge la dette des banques et la dette du secteur privé. Cela s'est fait de manière cachée, illégitime, en faisant porter la faute (*culpando*) sur les gens » (entretien le 18 septembre 2018).

---

<sup>72</sup> Voir notamment Jesús Ramos Prieto, « Le financement des politiques publiques en Espagne », in Marc Leroy (dir.), *Le financement des politiques publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2014 p. 520.

Comme en France, les militants espagnols font valoir une responsabilité forte de l'État dans le problème d'endettement, ayant contribué à « sauver la finance » au détriment des droits sociaux. Dans les cadres espagnols et français, l'imputation forte attribuée à l'État n'est pas sans rappeler une culture politique où la figure de l'État est centrale<sup>73</sup>. Plus étonnant dans le cadre d'un État fédéral, jugé traditionnellement comme relevant d'un État plus faible<sup>74</sup>, les militants liégeois ont d'abord ciblé la responsabilité de l'État belge dans les problèmes d'endettement des communes :

« Dans la dette de Liège, une grande part de responsabilité revient à l'État fédéral qui, dès l'après-guerre, n'a laissé comme seule issue à la ville que l'asservissement au système bancaire et l'effet boule de neige des intérêts. Pour aider les communes à se reconstruire, le gouvernement aurait dû imposer davantage le capital (entreprises, holdings, banques, ...) et les gros patrimoines. Au contraire, il a modifié profondément la législation fiscale en leur faveur » ;

« Depuis 2012, les deux gouvernements belges successifs se sont lancés dans des politiques d'austérité de grande ampleur. Les gigantesques coupes dans les dépenses publiques [...] étaient censées réduire le déficit budgétaire et la dette, et ramener la compétitivité et la croissance. Force est de constater que c'est tout le contraire qui s'est passé : la dette a continué d'augmenter, la croissance économique est restée très faible, de nombreux investissements importants ont été reportés ou supprimés, les services publics se sont dégradés tandis que des dizaines de milliers de citoyennes et citoyens ont été plongés dans la pauvreté » (rapport de 2018).

L'analyse du travail d'imputation des responsabilités politiques donne aussi à voir que plusieurs collectifs attribuent la faute aux responsables régionaux. C'est logiquement le cas pour les collectifs de Madrid-Région et de Catalogne qui se mobilisent prioritairement à cette échelle. Du côté catalan, on assimile les élites de l'État espagnol aux élites catalanes gouvernantes, dans la poursuite des politiques d'austérité budgétaire, en ce que les gouvernants catalans ne se sont pas frontalement opposés à la réforme constitutionnelle de 2011 et à la ratification, au niveau du Parlement espagnol, des lois austéritaires. De plus, les militants ciblent particulièrement les gouvernements régionaux entre 2003 et 2013, qui auraient largement multiplié le volume d'endettement sans pour autant réduire les inégalités sociales. On souligne le manque de courage politique des gouvernants régionaux : « le gouvernement catalan n'a pas utilisé toute la marge de manœuvre disponible, du moins dans le domaine fiscal, pour faire face au manque de revenus [...]. On est dans une insuffisante captation des ressources » (rapport du collectif catalan, 2014).

---

<sup>73</sup> Cet élément aussi constaté par Julien Talpin dans le cadre de sa comparaison des budgets participatifs en France, en Espagne et en Italie. *Schools of Democracy...*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>74</sup> Charles Tilly parle de la Belgique comme d'un État fortement démocratique, mais à faible capacité politique. Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 18.

Le collectif de Madrid–Région fait valoir une forte critique de l’exécutif régional, en rappelant souvent qu’il est géré par un parti de droite (le Parti populaire) depuis 1995 :

« Le Parti populaire qui gouverne la région de Madrid depuis 1995 a un agenda occulte, pour privatiser la santé publique » (observation-participante d’une conférence de presse, 27 janvier 2021, en ligne).

Cette critique de la gestion des deniers publics sur la base d’une identité partisane (le Parti populaire) n’est pas propre au collectif de Madrid–Région, puisqu’on la retrouve dans tous les collectifs espagnols, mais ni en France, ni à Liège.

Pour revenir au collectif de Madrid–Région, ses membres ne cessent de condamner la mauvaise gestion régionale de la politique de la santé. Ils dénoncent l’externalisation des contrats de service à des entités privées, la proximité entre l’exécutif et les entreprises dominantes du secteur de la santé, la « captation oligopolistique des ressources publiques » par des acteurs privés, l’opacité dans les processus de passation de marchés publics entre la région et les entreprises. De manière triviale, un rapport évoque :

« Il est clair que le gouvernement de la région de Madrid, largement conditionné par ses créanciers ainsi que par des fonctionnaires excessivement prédisposés à leur influence [des créanciers], ne sert pas l’intérêt général. Cette minorité continuera à en tirer profit tant que les citoyens ne procéderont pas à l’audit d’une dette qui ne fait que grandir, et au refus des engagements illégitimes qui pèsent sur les finances publiques » (rapport de 2017).

Dès lors, le collectif tient pour responsable le gouvernement régional dans la collusion des intérêts publics et des intérêts privés. Dans ce rapport et dans d’autres, ils s’attachent à dénoncer la patrimonialisation des ressources publiques entre dirigeants régionaux et entreprises privées, agitant la menace contemporaine d’un retour de l’État dynastique<sup>75</sup>.

D’autre part, le collectif liégeois, après avoir fait d’abord porter la responsabilité politique sur l’État, se saisit rapidement de l’échelle régionale comme principale cible de ses critiques politiques. En effet, le cadre fédéral de la Belgique fait reposer sur les régions – au nombre de trois<sup>76</sup> – un ensemble de compétences, dont celles de l’aménagement économique et des finances des collectivités locales. Les contacts entre les militants et les responsables communaux liégeois qui semblent avoir largement fait porter le blâme de la situation financière (*blame avoidance*<sup>77</sup>) sur la région, ont amené les premiers à concentrer les critiques sur la région

---

<sup>75</sup> Pour reprendre Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d’État », *art. cit.*

<sup>76</sup> Il existe trois régions en Belgique depuis une réforme de l’État en 1980 : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise.

<sup>77</sup> R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, Vol. 6(4), 1986, p. 371-398.

wallonne, et plus particulièrement sur le Centre régional d'aide aux communes (CRAC). Organisme d'intérêt public créé à la fin des années 1990, celui-ci est chargé d'auditer annuellement les comptes, les budgets et la gestion financière de Liège afin d'assurer l'équilibre budgétaire. Les auditeurs-citoyens dénoncent alors le mandat du CRAC qu'ils assimilent à une « ingérence » et une perte d'« autonomie communale ». Ils vont jusqu'à parler du CRAC comme d'un « FMI des communes », en faisant l'analogie avec les plans d'ajustement structurel convenus entre l'institution financière internationale et les pays les plus pauvres. Le CRAC est donc vu comme l'institution empêchant « l'épanouissement social de la ville », puisque sa mission de maintenir les comptes à l'équilibre empêche tout investissement social conséquent :

« Quand le CRAC effectue l'examen du budget et des comptes, il fait abstraction de toute concertation sociale, d'améliorations salariales ou statutaires, de nouvelles préoccupations sociales... Seul le retour à l'équilibre compte. Seul le respect du plan de gestion compte ! La logique de fonctionnement est quasiment exclusivement technique et financière. Les synergies ne se soucient pas des pertes d'emploi ou des questions de déontologie (ex : fusion de bureaux CPAS<sup>78</sup> et administration). C'est l'aspect purement financier qui est pris en compte et non le service qui va être rendu aux citoyens. Les efforts demandés, en termes de rationalisation, de fusion, de « bonne gestion », d'équilibre... ne sont-ils pas une étape de plus vers une réduction du service public ? » (rapport de 2014).

Le CRAC est alors désigné comme l'artisan de la « régression sociale » et de la « technocratie [...] caractérisée par une cécité volontaire des réalités humaines et sociales » (rapport de 2018). Par la suite, les militants liégeois en viennent aussi à critiquer l'exécutif communal, pour son refus de transmettre des documents utiles pour auditer les finances de la ville. Les auditeurs-citoyens semblent toutefois se refuser de critiquer la responsabilité de la ville dans l'institution de cette économie politique défavorable à leur vision de la démocratie sociale.

En France, au niveau métropolitain, le travail d'imputation des responsabilités politiques est relativement similaire pour les collectifs nîmois et grenoblois. Si l'État fait principalement l'objet des critiques des deux collectifs, ceux-ci en viennent ensuite à critiquer les exécutifs et les assemblées délibérantes métropolitaines, ceux-ci ayant décidé de ratifier la décision de l'exécutif consistant à sortir des contrats d'emprunts structurés par voie transactionnelle. Ainsi, à partir de 2016, les critiques adressées aux métropoles se multiplient, au moment où les collectifs attaquent, auprès de leur Tribunal administratif respectif, plusieurs délibérations métropolitaines :

---

<sup>78</sup> Centre public d'action sociale (qui est en quelque sorte l'équivalent du Centre communal d'action sociale en France).

« Le Président de la métropole est très conciliant à l'égard de la banque » (tract du collectif nîmois, 2018).

« Les élus ne doivent pas céder au chantage de l'État avec l'outil du fonds de soutien mais faire respecter le droit » (lettre du collectif grenoblois à l'exécutif métropolitain, 2016).

« [...] la signature d'un protocole transactionnel revient en fait à valider une véritable "arnaque" opérée par les banques, une tromperie exercée au détriment des collectivités, et un *hold-up* sur l'argent public qui ne devrait être employé que dans l'intérêt des citoyens » (note du collectif grenoblois, 2016).

Au-delà du fond et de la signification politique des délibérations elles-mêmes (la dépossession du public), les militants dénoncent les conditions procédurales de cette prise de décision :

« [...] il était bon de rappeler que la démocratie passe par le respect des procédures, et notamment le respect du droit à l'information des assemblées délibérantes trop souvent assimilées à des chambres d'enregistrement par les pouvoirs exécutifs » (lettre du collectif nîmois aux conseillers métropolitains, 2018).

« Étrange conception du rôle d'une assemblée délibérative : les élus sont privés des éléments essentiels pour forger leur décision au profit de spécialistes qui sont les seuls à avoir accès à l'information... » (note de presse du collectif grenoblois, 2018).

« [...] le conseil communautaire a pris sa décision sans que les élus aient été destinataires de l'information qu'ils auraient dû recevoir » (tract du collectif nîmois, 2018).

Ils insistent notamment sur le manque d'information fourni par l'exécutif aux élus et aux citoyens, quant aux modalités du protocole transactionnel (contrat conclu entre la Métropole et la banque pour sortir du contrat d'emprunt initial), et notamment la formule de calcul de l'indemnité de remboursement anticipé qui n'est pas directement mentionnée. Ils vont jusqu'à dénoncer le manque de droit à l'information des élus et le manque de décision éclairée dans le vote des délibérations.

Pour résumer, le tableau suivant revient sur le travail d'imputation des responsabilités politiques mises en valeur par les six collectifs, dans la gestion problématique de la crise de la dette.

**TABLEAU N°2 DU *DIAGNOSTIC FRAMING* : ÉCHELLES DE POUVOIR CRITIQUÉES  
POUR LEUR GESTION PUBLIQUE**

Collectif	État	Région	Métropole	Municipalité
<b>Madrid-Ville</b>	+++	/	/	+++
<b>Madrid-Région</b>	+++	+++	/	/
<b>Catalogne</b>	++	+++	/	Non
<b>Liège</b>	++	+++	/	+
<b>Nîmes</b>	+++	/	++	/
<b>Grenoble</b>	+++	/	++	/

*Légende :*

« + » renvoyant à une imputabilité modérée, « +++ » à une imputabilité forte. Le signe « / » indique que l'échelle concernée n'est pas pertinente du point de vue des militants.

Comme on l'a vu, les collectifs partagent fondamentalement une critique de l'État (entendu ici au sens foucauldien) dans son « manque de combativité » vis-à-vis des intérêts financiers privés. Toutefois, l'attribution des responsabilités politiques diffère selon les collectifs et selon l'organisation territoriale des pouvoirs dans chaque configuration nationale. On a aussi souligné que l'attribution n'est pas figée dans le temps, mais qu'elle évolue en fonction des enquêtes menées par les militants. Cela est particulièrement visible dans le cas du collectif liégeois, qui cible d'abord l'État fédéral, puis la région et le CRAC, à mesure que les militants parviennent à avoir une vision plus claire des niveaux et de la répartition des compétences dans ce que l'on appelle le « dédale institutionnel belge »<sup>79</sup>, sans pour autant faire le procès des responsabilités de l'exécutif communal. *A contrario*, en France, les militants ciblent d'abord l'État (l'échelle nationale de gouvernement) puis les exécutifs métropolitains. Enfin, par rapport à leurs homologues, les collectifs espagnols ont davantage tendance à souligner l'identité partisane de ceux sur lesquels ils portent la critique politique (essentiellement le Parti populaire, ou les partis de droite qui gouvernent au niveau catalan) que les niveaux de pouvoir à proprement parler. Dans tous les cas, il s'est agi de montrer comment les militants imputaient la faute politique à diverses échelles de pouvoir, en stigmatisant leur incapacité à agir dans l'intérêt de la population, quitte à s'opposer aux acteurs du marché.

<sup>79</sup> Petra Meier, « Se mobiliser dans le dédale institutionnel belge », *Revue Politique*, Vol. 89, 2015.



Ce procès en culpabilité politique, qui n'est ni propre aux auditeurs-citoyens, ni aux citoyens-contrôleurs, participe plus largement à une demande sociale de réaffirmation de la souveraineté du public face aux acteurs du marché, dont l'une des dernières expressions collectives date de la crise sanitaire liée à la COVID-19, lorsque des groupements citoyens exhortaient les autorités publiques à s'imposer face aux acteurs producteurs de vaccins, ou encore à lever les brevets<sup>80</sup>, contre la volonté des entreprises.

## 2. Une critique du manque d'interaction démocratique de la part des gouvernants

« Une des raisons d'être de l'audit citoyen est le manque de transparence des institutions publiques » (entretien avec un auditeur-citoyen madrilène, le 12 juin 2019, Madrid).

Les citoyens-contrôleurs participent d'un mouvement plus large qui impute aux gouvernants un manque de réactivité et de reddition de compte à l'égard des administrés<sup>81</sup>. On a vu la manière dont les collectifs attribuaient les responsabilités politiques quant à la situation politique problématique, en ciblant certains acteurs politico-administratifs en vertu de leurs agirs politiques, considérés comme manquant à leur devoir de protection des citoyens. C'est ce que l'on a appelé un procès en défaut de responsabilité politique. Celui-ci se fait au nom d'une demande de *responsabilisation*, formulée par les militants selon les valeurs et normes qu'ils défendent. Il faut désormais aller explorer plus précisément comment les auditeurs-citoyens mettent en valeur les défauts de responsabilité de certains responsables politico-administratifs qui ont été leurs interlocuteurs et, au premier chef, leur manque de réactivité face aux demandes sociales exprimées<sup>82</sup>. Pour les militants, ce problème de responsabilisation et de réactivité nuit à la démocratie, en ce que les décideurs ne s'estiment pas devoir interagir à la hauteur des enjeux avec leurs administrés.

Le premier élément commun et saillant dans le discours des militants est le manque de transparence des décideurs. Une telle transparence peut être définie comme regroupant deux types de « publicité ». La première, dite « publicité active », signifie que les décideurs rendent par eux-mêmes des comptes, en publiant des données intelligibles sur les comptes publics, sur les budgets (quitte à les simplifier), en organisant des rencontres avec les administrés sur la

---

<sup>80</sup> ATTAC, « Forcer Macron à soutenir la levée des brevets ! », *ATTAC.org*, 7 juin 2021.

<sup>81</sup> Pour ne citer qu'un exemple, les « local grassroots environmental groups » états-unis (Stella M. Kapek, « The "Environmental Justice" Frame : A Conceptual Discussion and an Application », *Social Problems*, Vol. 40 (1), 1993, p. 5-24).

<sup>82</sup> Pour une discussion du concept de « réactivité », lire le numéro spécial de la *Revue française de science politique* dirigé par Jacques Gerstlé et intitulé « Préférences collectives et réactivité politique » (Vol. 53 (6), 2003).

gestion des comptes. L'autre type de publicité est dite « passive », lorsque les décideurs sont réactifs à des demandes précises effectuées par des citoyens, comme la demande d'accès à un document par exemple. Les militants dénoncent d'abord l'opacité relative à la publicité active. Pour les militants, il est important que les décideurs eux-mêmes cherchent à démocratiser la connaissance des finances locales, en rendant l'information plus accessible (et synthétisée) qu'elle ne l'est sous sa forme « brute » dans les documents financiers et comptables. À cet égard, le directeur financier de Nîmes-Métropole concède, lors d'un entretien, en me montrant les comptes administratifs de la métropole de 2018 :

« [...] Tout est fait dans les présentations pour que cela soit compliqué. C'est un gros pavé, car on a beaucoup de budget. Cela ne fait pas longtemps que je maîtrise. Je vous défie de comprendre juste la page de synthèse, avec les catégories *n-1* [...]. Même pour un élu, pas forcément un citoyen lambda, il est difficile de comprendre [...]. Même au sein de la collectivité, en dehors de la direction des finances, la moitié des gens ne comprennent même pas ce qu'il y a là-dedans » (entretien à Nîmes, le 16 avril 2019).

Cette « illisibilité » (ou incapacité à rendre intelligible les comptes publics pour le grand public) devient une critique dans la bouche des militants liégeois :

« Les documents relatifs aux finances publiques sont difficilement lisibles. Par exemple, les budgets et les comptes de la ville consistent en un document d'environ 500 pages de tableaux et de chiffres [...]. Il manque une publicité active qui rende ce contenu intelligible pour les citoyens et citoyennes (au-delà de la présentation *Powerpoint* synthétique publiée par la ville sur son site Internet) [...]. Par ailleurs, quand on va chercher dans d'autres documents officiels comme les plans de gestion, on trouve souvent des contradictions dans les chiffres » (rapport de 2018).

La publicité active, qui pourrait par exemple adopter la forme d'une comptabilité analytique<sup>83</sup> – à savoir la retraduction des volumes financiers en des catégories intelligibles pour les citoyens, selon un modèle de pédagogie budgétaire – est considérée comme nécessaire (même si pas suffisante) par les militants, en ce qu'elle permettrait d'augmenter la capacité des citoyens ordinaires à comprendre les enjeux collectifs que constituent les budgets et finances locaux. Si cette publicité active tend à devenir une norme de plus en plus légitime d'action publique, il n'en demeure pas moins que tous les acteurs politico-administratifs n'en ont pas toujours un sens pratique développé<sup>84</sup>. À l'instar des acteurs liégeois, les militants du collectif de Madrid-Région témoignent de leurs difficultés à organiser les informations qu'ils ont sous la main, à savoir les contrats passés pour une année donnée, entre le département de santé publique de la région et les partenaires contractuels. Ils ne parviennent d'ailleurs pas à disposer

---

<sup>83</sup> En retraçant l'évolution des postes budgétaires sur plusieurs années par exemple.

<sup>84</sup> David Heald, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 78 (1), 2012, p. 33-53.

de l'ensemble des contrats pour une année donnée. Les militants réduisent leur estimation et leur travail d'audit aux contrats disponibles :

« Notre objectif n'est pas d'évoquer ici les exigences légales qui sont applicables aux contrats. Mais une lecture attentive de la loi sur les contrats de service public<sup>85</sup> nous a permis de soupçonner que la gestion du département de la santé de la [région] de Madrid n'est pas aussi exemplaire qu'on le prétend [...]. Il est surprenant de ne pas trouver systématiquement dans le profil des entreprises en contrat avec la [région] de Madrid tous les contrats supérieurs à 18 000 euros [...]. Ou de ne pas trouver tous les contrats de plus de 100 000 euros sur le Journal officiel de la [région] de Madrid. On peut aussi se demander pourquoi il est facile de trouver certaines informations pour certaines sociétés et pas pour d'autres. Pour avoir des informations dignes de confiance concernant les contrats de gestion de services publics, il faut quasiment être un détective » (rapport de 2018).

Critiques ici du non-respect de publication de l'ensemble des contrats en santé publique de la région madrilène, les militants dénoncent aussi les limites de la publicité passive des responsables politico-administratifs, qu'ils interprètent parfois comme un authentique geste de rétention d'information volontaire. Les militants des différents collectifs à l'étude ont l'habitude de commencer par effectuer des démarches formelles de demandes de documents administratifs (sur un registre, sur Internet), avant d'aller saisir directement les décideurs.

Lorsqu'ils obtiennent une réponse et les informations sollicitées, les militants s'estiment souvent insatisfaits : on leur aurait envoyé des documents partiels, incomplets, illisibles, ou encore des documents qui ne correspondent pas à ceux demandés. Dans un deuxième temps, ils décident donc d'aller au contact des décideurs, en leur formulant plus frontalement les demandes d'accès à l'information. À Grenoble par exemple, les militants soulignent le manque de transparence de l'exécutif métropolitain lorsqu'ils cherchent à connaître les modalités précises de sortie d'un emprunt structuré particulièrement critiqué, et plus spécifiquement sur la formule du calcul du montant de l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt :

« Mais la métro[pole] ne remplit pas ses engagements : depuis des semaines les propositions du fonds de soutien sont arrivées mais ni les élus, ni les citoyens que nous sommes n'en ont eu connaissance ».

« Plusieurs courriers de communication de pièces ont été adressés au Président bien avant la séance lui demandant la communication de pièces essentielles pour permettre aux élus de prendre leur décision. Ainsi les coprésidents du groupe du Rassemblement Citoyen, Solidaire et Écologiste ont écrit dès le 20 juin 2016 [...] pour obtenir en particulier "L'explication détaillée du calcul de l'indemnité de remboursement anticipée (IRA) vérifiée par l'État". Cette pièce ne leur a pas été communiquée et les élus n'ont donc pas pu voter en connaissance de cause. Le conseil a été amené à voter une indemnité dont il ne connaissait ni le montant exact, ni le mode de calcul [...] Les manquements que nous venons de relever ne peuvent se voir objecter l'impossibilité pour le président de fournir les informations demandées, car ces informations existent et auraient dû être à la disposition de cet exécutif » (recours pour excès de pouvoir du collectif grenoblois contre Grenoble-Alpes Métropole, au Tribunal administratif, 2016).

---

<sup>85</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Ici, les militants grenoblois recensent toutes les demandes qu'ils ont adressées à l'exécutif pour avoir accès à des informations en particulier. Le poids de l'énumération vise à démontrer le manque de réactivité (ou la rétention d'information volontaire) de l'exécutif (ici, dans une configuration face au juge).

Le collectif nîmois évoque lui un autre argument, visant aussi à disqualifier l'exécutif métropolitain :

« [...] les [élus communautaires] ont été privés, malgré des demandes réitérées de production de documents, comme, par exemple, le projet de l'accord transactionnel conclu avec [la banque], d'une information complète et suffisante de nature à leur permettre d'exercer utilement leur mandat et de se déterminer en toute connaissance sur les conditions de sortie de l'emprunt toxique vendu par la [banque] » (lettre aux élus communautaires du collectif nîmois, 2018)

Ainsi, le collectif nîmois insiste sur le manque de réactivité de l'exécutif vis-à-vis des demandes d'information émanant d'élus métropolitains. On dénonce ici clairement l'irresponsabilité politique de l'exécutif qui n'a pas permis aux élus de voter en toute connaissance de cause, dans la mesure où il n'aurait pas mis à disposition les informations permettant un choix éclairé. La même critique est adressée par un militant nîmois qui va jusqu'à parler de « dissimulation », dans une situation analogue de défaut d'information sur la formule de calcul de l'indemnité de remboursement anticipé permettant à Nîmes-Métropole de sortir d'emprunts structurés (entretien le 30 octobre 2018, à Paris).

Ensuite, des collectifs insistent parfois particulièrement sur la cécité volontaire des responsables politico-administratifs face aux demandes des citoyens, comme dans le cas du collectif catalan :

« [...] nous avons prouvé que chaque jour, depuis les administrations publiques, en particulier la *Generalitat* de Catalogne, l'accès à l'information a été rendu difficile, manipulé ou dénié, dans l'objectif de maintenir la solidité du discours institutionnel autour de la crise [...]. Ont été cachés les processus de dégâts des services sociaux pour augmenter la privatisation, ainsi que la priorisation du paiement de la dette, surtout illégitime, devant la poursuite des services sociaux basiques » (note du collectif, 2013).

Ainsi que dans les propos d'un militant madrilène, particulièrement au fait des dispositions légales d'accès aux documents à caractère public :

« L'État, la mairie ou la région de Madrid n'ont pas l'habitude de collaborer de cette manière, car tu leur demandes des informations, et cela, ils n'aiment pas [*rires*]. Quand tu as fait la demande [formelle, sur un registre], ils ont trente jours pour te répondre, maximum. Normalement, quand ils refusent, ils doivent argumenter [...]. Ils ont l'habitude de dire que l'information demandée ne peut être délivrée car ils n'ont pas les ressources humaines pour le

faire. C'est l'argument qu'ils utilisent le plus souvent. Il y a aussi l'argument de l'information confidentielle » (entretien le 17 juin 2020 à Madrid).

La confidentialité de l'information est justement le motif retenu par un agent de la *Generalitat* qui répond dans une lettre que je me suis procuré, à la demande du collectif catalan qui souhaite avoir des « [...] des données actualisées sur la dette totale ; des données détaillées sur la dette des entreprises publiques » (lettre de 2013). Voici la manière dont l'agent régional répond, pour refuser l'accès à l'information :

« En vertu de la loi organique 15/1999, du 13 décembre sur la protection des données à caractère personnel, les données que vous demandez, qui sont liées à l'activité de l'administration publique, constituent des données de caractère personnel, sur lesquelles la *Generalitat* ne dispose pas du consentement du titulaire pour pouvoir faciliter la transmission à un tiers. Vous pouvez néanmoins consulter les informations disponibles sur le site *Transparencia.gencat* ou sur d'autres sites des départements de la *Generalitat*. »

On voit donc bien comment la clause de confidentialité est un motif qui peut être invoqué par l'administration pour justifier un refus de transmission de document aux citoyens qui en font la demande. Et c'est justement un débat qui mérite d'être posé, du point de vue des citoyens : quelles sont les marges légitimes de la confidentialité des documents publics ? Lesquels sont susceptibles d'être communiqués et sur la base de quels critères ? Pour plusieurs enquêtés espagnols ainsi que liégeois<sup>86</sup>, le refus des décideurs motivé sur la base de la confidentialité des informations est, en fait, révélateur d'un déficit de « culture de la transparence » de la part des administrations qui n'auraient pour habitude de faire face à de telles demandes. De toutes les manières, les marges légales de l'information communicable par les décideurs ne satisfont pas les auditeurs-citoyens qui recourent parfois au registre pathologique dans leur diagnostic démocratique. Le collectif catalan, s'estimant « privé d'un droit à l'information », affirme par exemple que « le faible niveau de transparence rend compte d'une administration démocratiquement malade » (note de presse, 2013). Les militants liégeois font, quant à eux, valoir l'image d'une démocratie en danger :

« Plusieurs organisations et groupes locaux n'ont pas eu accès aux informations demandées, ou accès à des informations incompréhensibles, voire changeantes selon les documents analysés. Il ne peut y avoir de démocratie sans accès à une information libre et compréhensible et sans contrôle de la population sur ses comptes publics. La démocratie est abandonnée par beaucoup » (conférence de presse, 2014).

---

<sup>86</sup> Le collectif liégeois met quant à lui en valeur : « Notre droit d'accès à l'information est garanti, de la Constitution aux codes régionaux, mais les administrations n'ont pas l'habitude que nous nous en servions. En exerçant ce droit, nous inversons cette tendance et les obligeons à améliorer leurs politiques de publicité passive et active » (rapport de 2017).

Au-delà des conditions d'accès à l'information, certains militants modulent d'une autre manière les injonctions à la réactivité (et à la pratique de la publicité passive par les décideurs). Ils font savoir qu'ils ne parviennent pas à comprendre la position des élus qu'ils interpellent, lorsque ces élus font des choix financiers. C'est ce qui pousse par exemple le collectif grenoblois a demandé au moyen d'une lettre au Vice-président de la commission « finances » de la métropole (avril 2013) de clarifier ses positions quant à la manière de traiter les emprunts « toxiques » :

D'autre part, après analyse des documents reçus, et établissement d'un tableau récapitulatif de l'ensemble des prêts ayant fait l'objet d'un contrat de swap, nous avons été étonnés par le surcoût des intérêts payables en 2013. Certes, il était indispensable de rééquilibrer les emprunts à taux variables (qui représentaient auparavant 98 % de l'encours) par rapport aux emprunts à taux fixes (qui ont été portés à 60 % de l'encours). Mais nous avons évalué que ce surcoût (ou manque à gagner) pourrait s'élever à plus de 5 000 K€ pour un total d'intérêts de 13 000 K€.

La collectivité n'a donc pas bénéficié de son positionnement à la baisse des taux alors que la période était favorable.

Par ailleurs les emprunts structurés lui coûteront autour de 2 000 k€ en 2013. Et certains contrats (produits de pente) sont encore très risqués, bien que leur surcoût éventuel n'ait pu être évalué.

Nous vous demandons de nous préciser quelle est la politique de la Métro dans ce domaine ?

(extrait d'une capture d'écran de ladite lettre)

Dans cet extrait de lettre adressée à un décideur public, les militants expliquent qu'ils ont pu prendre connaissance d'informations relatives aux différents emprunts qu'ils soupçonnent d'être « toxiques ». Pour autant, ils ne parviennent pas à comprendre la « politique de la métropole » quant à ces emprunts dont les taux d'intérêts continuent d'augmenter. On pointe là le manque d'intelligibilité de l'action politique de l'exécutif.

Dans le cas du collectif de Madrid-Ville, qui travaille au niveau du district d'Usera en auditant le coût et la qualité d'ateliers de formation dispensés par des centres culturels municipaux, les militants demandent à l'exécutif du district :

« La junta municipale du district d'Usera n'a pas transmis d'informations sur les conditions sociales et salariales des professeurs [travaillant dans ces centres] [...]. Nous lui posons les questions suivantes :

- Pourquoi changent-ils si souvent ?
- Leurs conditions de travail correspondent-elles aux conditions de la convention collective ?
- Quel est le matériel utilisé pour assurer les cours [ateliers de formation dans les centres culturels du district d'Usera] ? »

Il s'agit là d'inviter les décideurs à se justifier sur le bienfondé des contrats qu'ils ont conclus avec une entreprise administrant les centres culturels, en suggérant qu'elle ne fait pas respecter

des conditions de travail dignes aux professeurs qu'elle recrute pour animer les centres. Cette invitation à se justifier est en fait une incitation des militants aux décideurs à réinterroger leur propre légitimité politique<sup>87</sup>, comme en témoigne la surmobilisation des tournures interrogatives lorsque les militants s'adressent à leurs interlocuteurs institutionnels.

En plus du nécessaire accès des citoyens à l'information publique (sous forme passive ou active), les auditeurs-citoyens critiquent souvent les modalités d'interaction entre élus. Ils s'en réfèrent donc aux limites de fonctionnement interne des institutions représentatives :

« Bien que la dette de la ville constitue un problème important, les finances apparaissent comme le point faible des débats, en dehors des séances spécifiques de présentation du budget évidemment. Exemple : on apprend que la ville sollicite un prêt à long terme pour tel ou tel projet, mais on ne connaît pas le taux d'intérêt, le type de taux, sa durée. Ce point peut passer en quelques secondes alors qu'il serait souhaitable de le replacer dans un tableau global des emprunts et des charges pour les années à venir » (rapport du collectif liégeois, 2018).

« La métropole ne fonctionne pas démocratiquement, car l'information n'est pas diffusée [...] Le savoir, c'est le pouvoir. Ceux qui ont le pouvoir ne veulent pas le partager. C'est tout un jeu d'organisation et d'intérêts qui se joue au sein de la métropole [...]. On enfume les élus avec des textes ésotériques, sans leur expliquer le fond » (entretien avec un militant grenoblois, 2 octobre 2019).

« [...] les assemblées délibérantes trop souvent assimilées à des chambres d'enregistrement par les pouvoirs exécutifs » (lettre du collectif nîmois aux conseillers métropolitains, 2018).

La critique des citoyens-contrôleurs ne se limite pas au manque d'interaction entre gouvernants et gouvernés. Ils dénoncent également le cadre démocratique interne des institutions politiques. Ils s'indignent même qu'au sein du « cercle des citoyens distingués »<sup>88</sup> que sont les élus, il existe des asymétries, par exemple entre les élus d'opposition, desquels ils sont souvent plus proches, et les élus de la majorité. Par ailleurs, au-delà des dynamiques internes aux institutions qu'ils interpellent, ils pointent aussi du doigt l'absence d'« horizontal accountability »<sup>89</sup>, c'est-à-dire le manque d'efficacité des contrôles assurés par des institutions publiques indépendantes des pouvoirs publics (auditeurs légaux internes ou externes)<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Sur la justification/justifiabilité des décisions politiques pour améliorer la légitimité politique, voir ces auteurs qui réinterprètent (ou prolongent) les analyses de Max Weber : David Beetham, *The legitimation of power*, Basingstoke/Hampshire, Palgrave Macmillan, 1991. En France : Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *art. cit.*, p. 303-344.

<sup>88</sup> Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>89</sup> Hanspeter Kriesi, Willem Saris, Paolo Moncagatta, « The Structure of Europeans' Views of Democracy. Citizens' Models of Democracy », in Mónica Ferrín, Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View...*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>90</sup> Pierre Rosanvallon parle lui de « légitimité de réflexivité » (in *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008).

Les militants portent donc une critique sur le fait que les contrôles légalement institutionnalisés ne permettent pas suffisamment de garantir la légitimité des modalités de financement des politiques publiques et des usages de l'argent public. À Liège, le contrôle des comptes est notamment assuré par le CRAC, dont on a vu que les militants critiquent son essence politique et idéologique. À Madrid-Ville, les militants s'en réfèrent à la manière dont les organes de contrôle sont sous influence politique :

« Les organes chargés de contrôler les comptes, comme le Tribunal des comptes, la Banque d'Espagne ou les commissions d'enquête parlementaires, puisque sujets à la volonté des forces de la majorité [politique], ne constituent pas des systèmes efficaces de contrôle de la gestion des ressources communes » (rapport du collectif de Madrid-Ville, 2015).

« Il y a les *interventores* de la mairie [auditeurs-fonctionnaires exerçant un contrôle interne de la gestion économique-financière de l'administration municipale], ce sont des fonctionnaires qui ont fait carrière, ils ont pour mission de contrôler les budgets, mais en vérité, ils sont contrôlés par les deux grands partis, le Parti populaire et le Parti socialiste ouvrier espagnol » (entretien avec un militant du collectif de Madrid-Ville, le 11 octobre 2018, à Madrid).

Dans un de ses rapports, le collectif de Madrid-Ville désigne certaines des modalités qui doivent être davantage contrôlées, au-delà des purs aspects légaux, comme, par exemple :

« [...] le financement conditionné par l'ajustement structurel, l'endettement public pour financer des projets non rentables avec les dommages consécutifs aux populations et à l'environnement, la transformation de la dette privée en public ou l'enrichissement sans cause ou les conditions abusives dans la forme et sur le fond (imposition de taux d'intérêts, de coûts ou de dépenses onéreuses) » (rapport de 2015).

De même qu'un militant avance en entretien :

« L'*interventora* doit prendre les budgets, voir comment ils ont été exécutés, et contrôler leur légalité. C'est donc un travail de bureau, c'est une personne qui regarde les documents. L'audit doit se faire sur le terrain [*a pie de calle*], sinon il n'a aucun sens [...]. Les budgets ont peut-être été déclarés légaux, mais l'*interventora* ne peut pas vérifier s'ils répondent aux besoins des citoyens. Cela n'est toujours reconnu comme de la corruption, mais c'est beaucoup d'argent en jeu [...] » (entretien avec un militant du collectif de Madrid-Ville, le 14 novembre 2018, à Madrid).

On retrouve la critique des limites du contrôle de légalité des décisions politiques, dans la bouche de ce militant français :

« Toutes les délibérations doivent être visées par un service de contrôle de la légalité, par la préfecture. Ils apposent leur tampon normalement, et cela retourne aux collectivités. Et ensuite, cela entre en vigueur. J'ai demandé qu'il y ait un nouveau contrôle de légalité [pour une décision donnée]. On sait très bien que la préfecture, qui doit contrôler toutes les communes de l'Isère, tamponne sans vraiment lire, en ne lisant pas les documents. Donc j'ai dit que là, il fallait vérifier. J'ai reçu une réponse laconique : "J'ai reçu votre courrier, si vous n'avez pas de réponse



de ma part, c'est que j'ai jugé que la délibération était conforme". Je n'ai jamais rien reçu » (entretien avec un militant grenoblois, le 19 février 2019, à Grenoble).

Les modalités de contrôle juridictionnel semblent donc insuffisantes pour les militants. Ces modalités ne semblent pas constituer des mécanismes permettant de s'assurer de la « légitimité » des dépenses engagées, à savoir que celles-ci répondent effectivement à des besoins des citoyens.

Les membres du collectif de Madrid-Région relèvent, quant à eux, particulièrement les « manques de contrôle public » sur les formes de contrats publics-privés, type de contrats donnant lieu, selon ses membres, à des pratiques régulières de corruption. En prenant le cas des hôpitaux publics sous partenariat public-privé, les militants listent les défauts de tels contrats, pas suffisamment contrôlés par les pouvoirs publics (ils parlent de « manque de surveillance ») :

- Absence de consultation préalable avec la population et les professionnels de la santé ;
- Non-intégration de la population, en tant qu'utilisateur, dans la gestion de la santé publique.
- Manque de planification et de conception en fonction des besoins de la population, manque de rapports, justificatifs et étude des impacts possibles.
- Prolifération des cas de conflits d'intérêts couverts de certains agents publics.
- Manque de transparence de l'ensemble du processus, du suivi et de l'évaluation » (rapport de 2019).

L'ensemble de ces éléments permet ainsi d'apprécier les ressorts du discours critique des militants sur le manque de réactivité des décideurs, à leurs égards (dans la transmission d'informations), réduisant le périmètre de contrôle social que les militants et citoyens peuvent administrer et les problèmes de fonctionnement démocratique des institutions représentatives. Mais ce discours critique pointe aussi les manques liés aux contrôles juridictionnels, qui permet, certes, d'assurer la légalité, mais pas le bienfondé, des circuits d'argent public qui conviendraient à ce que les auditeurs-citoyens considèrent comme une économie politique favorisant les intérêts de la communauté démocratique (*democratic polity*).

Pour les auditeurs-citoyens, c'est à la condition de régénérer la « démocratie d'interaction »<sup>91</sup> dans ses multiples dimensions, que l'ensemble des autorités publiques pourront passer d'une gestion jugée problématique à une gestion considérée comme démocratique du point de vue des militants (autant dans la forme, que dans le contenu).

---

<sup>91</sup> Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique...*, *op. cit.*

### 3. Des variations selon les collectifs dans le *diagnostic framing*

Si l'analyse des cadres a déjà fait apparaître quelques variations entre les collectifs ainsi qu'entre les militants, il faut désormais chercher à « maximiser les différences »<sup>92</sup>, pour repérer des variations qui tiennent aux configurations politiques nationales ou aux ressources différenciées des collectifs. La première différence que l'on peut observer concerne la portée du diagnostic critique des militants, et la manière dont le périmètre d'audit citoyen offre ou non la possibilité d'une montée en généralité<sup>93</sup>. D'un côté, les collectifs français donnent à voir des entreprises militantes qui demeurent bien plus localisées et spécialisées que leurs homologues des autres pays. Ils se concentrent avant tout sur le devenir d'emprunts structurés précis, que ce soit à Nîmes ou à Grenoble. Le périmètre de l'audit citoyen se limite en fait à un audit de ces emprunts particuliers<sup>94</sup>. Au cours de l'enquête, j'ai demandé aux militants français pourquoi l'audit ne portait pas sur des problématiques financières plus larges, comme c'est le cas pour les autres collectifs espagnols et belges. Une militante grenobloise m'a répondu :

« On a essayé d'élargir au-delà de la métro[pole], dans pleins de communes, mais on s'est fait jeter. On disait qu'il fallait le faire sur un hôpital en grande difficulté, et on n'avait pas l'opportunité d'avoir un pied dedans et un pied dehors... Contrairement à la métro', où l'on avait un allié dans la place. Il y a quand même la pâte du CADTM là-dessus [...]. Cela influait sur les choix à travailler [...]. Pour aller à un niveau plus large, il faudrait plus de monde » (entretien à Grenoble, le 19 février 2019).

Cette focalisation sur des emprunts très particuliers inhibe les tentatives de monter en généralité des militants, lorsqu'ils cherchent à justifier la pertinence de leurs démarches, que ce soit auprès des interlocuteurs institutionnels ou auprès du grand public. Certes, les militants recourent parfois à des procédés de généralisation, en montrant que les emprunts qu'ils ciblent participent plus généralement à la financiarisation des finances locales et témoignent de l'abandon des collectivités locales, par un État plus soucieux des équilibres macroéconomiques, que des besoins des citoyens. Mais ils n'arrivent pas à obtenir une audience plus large que le cercle des militants qu'ils fréquentent, ou une couverture médiatique nationale.

De l'autre côté, les collectifs espagnols et liégeois ont délimité un périmètre plus large d'audit citoyen. Le collectif catalan travaille plus généralement sur les finances de la *Generalitat*, le

---

<sup>92</sup> Barney Glaser et Anselm Strauss, *La découverte de la théorie enracinée...*, *op. cit.*, p. 152.

<sup>93</sup> Luc Boltanski *et al.*, « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 51, 1984, p. 3-40.

<sup>94</sup> Il est aussi intéressant d'évoquer que sur la centaine de collectifs locaux qui se sont créés en France à partir de 2011, la grande majorité se sont démobilisés en raison d'une difficulté d'accéder aux contrats d'emprunts, ou lorsque les collectivités auditées ne disposaient pas d'emprunts structurés. C'est par exemple le cas du collectif d'Aix-en-Provence que l'on n'a pas retenu dans le cadre de la comparaison.

collectif de Madrid–Région sur le budget et la dette du secteur de la santé publique à l'échelle régionale, le collectif liégeois sur différents aspects de la gestion communale, le collectif de Madrid–Ville sur plusieurs projets localisés (audit de la gestion de centres culturels dans le district d'Usera, audit sur des contrats de location de bâtiments par la mairie dans le district d'Arganzuela). Ces quatre collectifs parviennent à faire des allers-retours entre critique localisée (sur un type de contrat en particulier) et critique plus systémique, mobilisant un ordre de grandeur financier plus ample que celui des collectifs français. On voit bien comment la délimitation de l'audit permet d'élargir les possibilités critiques des citoyens-contrôleurs de la dette publique.

La deuxième variation est liée à la résonance du problème d'endettement dans les différents espaces nationaux. L'Espagne est, à ce titre, paradigmatique de la manière dont différents acteurs politiques et sociaux ont construit et légitimé l'ampleur et l'intensité d'une crise de la dette et des finances publiques. La construction sociale du discours critique et alarmiste repose, en partie, sur la matérialité des comptes publics qui font apparaître des forts niveaux d'endettement. Dès lors, le fait que les métropoles de Nîmes et de Grenoble ne souffrent pas d'une telle situation financière a pu limiter l'effort des militants, qui se sont focalisés sur ce qu'ils percevaient comme des emprunts problématiques, à défaut de réaliser un contrôle sur l'ensemble des comptes. Dans le contexte liégeois, la résonance du problème de l'endettement ne se limite pas, contrairement aux cas espagnols, à la crise de 2008-2009. En effet, le problème d'endettement de la ville est largement structurel, à tel point que le directeur financier de Liège ironise, lors de notre entretien, sur le fait que « Liège est endettée depuis qu'elle a été une principauté, depuis 985 » (entretien le 28 janvier 2020 à Liège). Dans leur premier rapport de 2014, les militants liégeois retracent l'histoire de la dette communale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, montrant les nombreux déficits de financement dont la ville a souffert.

On a aussi vu que les collectivités dans les trois pays n'ont pas été impactées selon la même intensité par des mesures de rigueur budgétaire. Cela explique notamment le fait que les collectifs liégeois et espagnols insistent sur le problème de sous dotation des collectivités et la trop forte dépendance à l'État. On y voit alors un « esprit des communes »<sup>95</sup> qui n'a pas d'équivalent en France, les intercommunalités souffrant d'un relatif déficit d'incarnation pour les Français<sup>96</sup>. Autrement dit, la politisation des affaires métropolitaines qu'opèrent les collectifs d'audit nîmois et grenoblois est surtout instrumentale, et sert une critique de la façon dont l'État a agi de manière illégitime dans le problème des emprunts structurés, en protégeant

---

<sup>95</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique I*, Paris, Gallimard, 1961, p. 121.

<sup>96</sup> Conseil Nocturne, *Habiter Contre la Métropole*, Paris, Divergences, 2019.

les banques plutôt que les citoyens. Les autres collectifs, quant à eux, insistent davantage sur le manque d'autonomie financière des collectivités auditées, et les problèmes de recentralisation ou de privatisation qui réduisent les possibilités d'administrer l'économie au plus près des citoyens. Cela ne signifie nécessairement pas que les militants français sont moins « communalistes » que leurs homologues étrangers, mais cela rend compte du fait que l'audit citoyen donne lieu à des appropriations plurielles, et à des positionnements politiques différenciés, d'un contexte national à un autre.

La troisième variation que l'on peut mettre en valeur relève de l'ordre du discours des collectifs, qui donne à voir des rapports différents aux pouvoirs publics, dans leurs espaces nationaux respectifs. Les collectifs espagnols à l'étude recourent tous trois à un vocabulaire que l'on ne retrouve ni du côté liégeois, ni du côté français. Le premier élément commun aux auditeurs-citoyens espagnols est l'emploi du terme de « corruption ». Cette corruption politique, selon les dires de plusieurs enquêtés, est « ancrée dans le système politique espagnol ». Sans essentialiser la corruption dans la culture politique espagnole, on peut toutefois insister sur la récurrence contemporaine de « scandales » politico-financiers dans le contexte espagnol, que ce soit à l'échelle de l'État (affaire Gürtel depuis 2009 ; affaire Barcéas, 2013 ; opération Púnica, 2014 ; affaire Rodrigo Rato, 2015) ou de Madrid plus spécifiquement. La prégnance de tels scandales dans l'imaginaire des militants fait qu'ils pensent l'audit citoyen comme impératif pour contrôler le personnel politique (en particulier issu du Parti populaire, le principal concerné par lesdites affaires de corruption), au titre de faits caractérisés de corruption ou d'indices d'injustices légalisées :

« L'absence d'une séparation effective des pouvoirs et des systèmes majoritaires de notre cadre constitutionnel favorise les conflits d'intérêt, puisque l'exécutif a les moyens d'agir librement, avec un manque de transparence et la possibilité de ne pas tenir compte des exigences de participation. La possibilité de gérer arbitrairement, sans contrôle social, est la principale cause de la grande majorité des cas de corruption qui se sont produits dans notre pays » (rapport du collectif de Madrid-Ville, 2015).

« Faire un audit, cela est apparu comme un moyen pertinent pour s'intéresser au sujet, pour vérifier si les privatisations étaient responsables de l'endettement, pour voir si la corruption, qui est quelque chose ancré dans ce pays, et dans le système capitaliste, dans le système de santé (c'est-à-dire les relations entre élites économiques et pouvoirs publics), pouvait avoir une incidence dans l'augmentation de la dette » (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Région, le 10 octobre 2018, à Madrid).

« Les audits citoyens [...] doivent analyser les cas de trafic d'influence, de corruption ou de surcoûts injustifiés » (rapport du collectif catalan de 2014).

Si des scandales ont pu voir le jour en France et en Belgique, ils semblent toutefois moins structurants pour les militants qui n'y font pas référence.

Le deuxième élément commun et spécifique aux collectifs espagnols consiste à regretter la perte de « souveraineté » des citoyens, révélée par la crise, expression que l'on ne retrouve pas dans les autres collectifs français ou liégeois. Par exemple, le collectif de Madrid-Ville associe souvent dans son discours « [droits] citoyens », « peuple » et « souveraineté ». Dans sa stratégie de présentation de soi, le collectif promeut « l'audit citoyen » comme manière de « [...] récupérer la souveraineté des peuples ». Une autre convocation souverainiste mérite d'être soulignée : « La participation citoyenne est imprescriptible, puisque la population est l'unique souveraine pour déterminer si un acte public commis dans son quartier ou district est légitime ou illégitime ». En Catalogne également, le terme de souveraineté est largement présent dans le discours des citoyens et dirigeants politiques indépendantistes. Son utilisation du terme renvoie à un imaginaire, dans son sens le plus maximaliste, de rupture avec le cadre territorial espagnol, et dans une acception plus minimaliste, à la capacité des catalans à se gouverner par eux-mêmes dans le contexte espagnol. C'est plutôt cette deuxième dimension qui est mobilisée par les auditeurs-citoyens catalans à l'étude :

« On peut à peine parler de souveraineté, ni économique ni politique, si les décisions du gouvernement sont imposées directement ou indirectement, par un petit groupe de créanciers » (rapport de 2014).

« Nous, collectif d'audit citoyen, nous pensons que l'audit citoyen permettra de contrôler les pouvoirs publics, et d'assurer la souveraineté, afin que la dignité des personnes soit toujours respectée » (note de presse, 2013).

Des militantes catalanes assimilent même la « récupération de la souveraineté » à une authentique « régénération démocratique » (tribune de presse de deux auditrices-citoyennes, 2014). Ces affirmations renvoient à la croyance selon laquelle les citoyens ont été dépossédés de leur réelle capacité de décision politique, qu'ils doivent donc revendiquer à travers l'audit citoyen. Dès lors, plus que l'indépendance de la Catalogne, les militants à l'étude revendiquent la capacité à s'auto-gouverner, c'est-à-dire à disposer et à (re)distribuer, par le fruit de délibération collective, des ressources (fiscales, naturelles, etc.) collectées sur un territoire politique (dans sa dimension spatiale).

Au-delà des militants catalans, les auditeurs-citoyens espagnols défendent à la fois une souveraineté « de proximité » pour reprendre l'expression de sociologues espagnols<sup>97</sup>, et une souveraineté populaire. On pourrait donc esquisser le néologisme de souveraineté populaire de proximité. D'ailleurs, les militants espagnols (au-delà des catalans) ont tendance à être plus

---

<sup>97</sup> Pedro Ibarra Güell, Salvador Martí i Puig, Ricard Gomà Carmona, Robert González García (dir.), *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadoras de democracia radical*, Barcelona, Icaria, 2018.

municipalistes, et plus largement anarchistes « à la Proudhon » et à la « Bookchin »<sup>98</sup> que les militants français qui, eux, ont tendance à être « social-étatistes »<sup>99</sup>.

Comment expliquer l'invocation de la souveraineté du peuple par les militants espagnols et non pas en France et en Belgique<sup>100</sup> ? En raison d'une crise de la politique plus aigüe outre-Pyrénées ? Si l'on s'en tient aux résultats d'une enquête Eurobaromètre<sup>101</sup> (2014), les citoyens espagnols sont méfiants à 87% de leur gouvernement national et 78% vis-à-vis des autorités locales, quand les citoyens français se méfient de leur gouvernement national à 78%, et à 43% pour les autorités locales. Les Belges, quant à eux, seraient à 63% méfiants du gouvernement fédéral, et à 46% des autorités locales et régionales<sup>102</sup>. Les citoyens espagnols semblent donc moins confiants dans leurs représentants nationaux et locaux que leurs homologues français et belges, même si ces derniers demeurent quand même majoritairement méfiants vis-à-vis du gouvernement national. Une autre étude, cette fois-ci longitudinale, sur la « satisfaction démocratique » des citoyens espagnols, confirme la perception d'une crise politique prononcée en Espagne. Relativement « satisfaits » de leurs institutions politiques au début des années 2000, les citoyens espagnols voient leur confiance politique se rétracter considérablement à l'aune de la crise économique de 2008, pour des raisons politiques qui faisant voir une crise de confiance dans les institutions représentatives, qui s'expliquerait par un condensé de faible *output legitimacy*<sup>103</sup>, d'un contexte de scandales politiques à répétition et d'un manque de réactivité des institutions aux demandes sociales<sup>104</sup>. La convocation de la « souveraineté » des citoyens-contrôleurs espagnols doit donc s'entendre comme la volonté d'approfondir l'exercice de la souveraineté populaire par les citoyens, sans forcément passer par le filtre des élus. Elle

---

<sup>98</sup> Cela peut s'objectiver par un multi-positionnement des militants espagnols très souvent présents dans divers réseaux municipalistes en Espagne (*Red municipalista contra la deuda ilegítima ; Movimiento autogobierno contrapoder ciudadano*), à l'inverse des militants français qui, on l'a vu, s'ils avaient tendance à être autogestionnaires (proches du PSU et de la CFDT) dans leur jeunesse, ne sont désormais plus affiliés à des réseaux jouant sur l'imaginaire du *political localism*. Dans le collectif liégeois, on retrouve les deux types de militants.

<sup>99</sup> On est proche de la conception du « social-étatisme » décrite par Pierre Rosanvallon et Patrick Viveret, *Pour une nouvelle culture politique*, Paris, Seuil, 1976.

<sup>100</sup> Des mouvements tels que « Nuit Debout » ou celui des « Gilets Jaunes » en France ont largement investi la notion de souveraineté dans leur imaginaire et leurs revendications.

<sup>101</sup> Si les Eurobaromètres doivent faire l'objet d'une critique méthodologique et épistémologique (Philippe Aldrin, « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre (1950-1973) », *Politix*, Vol. 89, 2010, p. 79-101), ils peuvent permettre de comparer, au-delà de la valeur substantielle des chiffres, l'intensité d'un phénomène mesuré par un indicateur (ici le niveau de confiance dans les autorités politiques nationales) entre plusieurs pays.

<sup>102</sup> Eurobaromètre, *L'opinion publique dans l'Union Européenne*, Vol. 82, 2014, p. 68-70.

<sup>103</sup> Celle-ci peut être définie comme la perception, par un groupe d'acteurs, de la qualité et de la performance des interventions des pouvoirs publics (par rapport à un ensemble d'objectifs qui ont été préalablement définis et publiquement consacrés).

<sup>104</sup> Pablo Christmann, Mariano Torcal, « The Political and Economic Causes of Satisfaction with Democracy in Spain – A Twofold Panel Study », *West European Politics*, Vol. 40 (1), 2017, p. 1241-1266. Sur la relation de confiance des citoyens espagnols avec leurs élus : Joan Font, Clemente Navarro, Magdalena Wojcieszak, Paul Alarcón, ¿"Democracia sigilosa en España" ? *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Vol. 71, 2012.

fait notamment écho aux mobilisations du 15-M qui revendiquaient tout autant un « *no nos representan* » (« ils ne nous représentent pas ») qu'une « démocratie réelle »<sup>105</sup>, face à ce qui est perçu comme une « démocratie à basse intensité » qui n'aurait de démocratique que le nom<sup>106</sup>.

Le troisième et dernier élément commun des militants espagnols est le surinvestissement de la notion d'*empoderamiento* (*empowerment* en anglais, que l'on peut traduire en français comme « développement du pouvoir d'agir »). Les militants espagnols, plus que les français ou liégeois, insistent sur la nécessité que les citoyens développent leur « pouvoir d'agir », à savoir autant leur conscience politique que leurs compétences politiques et civiques :

« L'audit citoyen, c'est un processus d'*empoderamiento*, d'apprentissage social, avec l'objectif de cerner les mécanismes d'endettement qui affecteraient le secteur public et les citoyens » (entretien avec un militant de Madrid–Ville, 13 octobre 2018, à Madrid).

« En plus d'éléments qui vont dans le sens de la justice sociale, il y aussi une fonction morale importante pour nous, car si une société sent qu'elle peut remporter une victoire contre des titans, le facteur d'*empoderamiento* joue » (entretien avec une militante du collectif catalan, 6 mars 2019, à Barcelone).

« [...] il faut développer le pouvoir d'agir [*empoderar*] des citoyens. » ; « Il faut produire de la conscience sociale, pour toucher une masse sociale importante, afin que lorsque viendra le moment de réclamer le non-paiement de la dette illégitime, on soit une base sociale importante forte qui puisse réclamer ce non-paiement » (conférence publique d'un militant de Madrid–Région, le 23 novembre 2019, à Madrid).

Le fait d'agiter l'imaginaire de souveraineté populaire et son corollaire de l'*empowerment* s'explique surtout par la socialisation de l'ensemble des militants espagnols au mouvement d'occupation des places de 2011. Au sein de cet espace, le terme d'*empowerment*, tout comme celui de souveraineté, ont largement été investis<sup>107</sup>, pour encourager les citoyens à s'émanciper individuellement et collectivement, et à élargir les prérogatives attachées à la citoyenneté politique, qui ne doit plus se réduire aux temps électoraux et à la remise de soi aux gouvernants.

Ces différences sémantiques ne sont pas insignifiantes, dans la mesure où l'on verra, notamment dans le chapitre 3, comment les militants déclinent certaines demandes selon des modalités différenciées : de la demande de démocratisation du lien représentatif pour aller vers des formes plus interactives de représentation en France, à une division du travail politique alternative, en Espagne et à Liège, où les citoyens voient leurs rôles politiques considérablement augmentés.

---

<sup>105</sup> Marta Cruells, Pedro Ibarra, *La democracia del futuro...*, op. Cit.

<sup>106</sup> Alberto Arribas, « Recordar el 15 M para reimaginar el presente : Los movimientos sociales más allá del ciclo electoral de 2015 », *Interface*, Vol. 7 (1), 2016, p. 150–164.

<sup>107</sup> Héloïse Nez, « La politisation par l'occupation. Pratiques quotidiennes et trajectoires d'*empowerment* dans un squat madrilène », *Politix*, Vol. 117, 2017, p. 63-89.

## Conclusion de chapitre

Ce chapitre a exploré en profondeur la manière dont les militants esquissent un diagnostic critique des interventions des autorités politiques dans la gestion de la crise. On a mis en valeur, dans des tableaux synthétiques, les contrastes et les similitudes qui ont émergé de l'analyse comparative. On voit toutefois que les convergences, dans le diagnostic des différents collectifs d'audit citoyen de la dette, sont plus grandes que les divergences.

Il y a une perspective minimale partagée sur le constat de la financiarisation de l'économie, le manque de combativité de l'État et des pouvoirs publics vis-à-vis des acteurs privés (il y aussi cette mise en scène de l'opposition public-privé), la dégradation des interactions et des contrôles démocratiques, d'autant plus lorsque cela concerne les enjeux financiers. Dans la mesure où de nombreux militants étaient déjà engagés dans l'espace des mouvements sociaux avant leur entrée dans des collectifs d'audit, on voit comment de nombreux schèmes de pensée, hérités d'engagements tiers-mondistes pour les plus vieux, ou altermondialistes, ont été réactivés dans le contexte de crise de la dette des pays européens. La critique de l'intervention des pouvoirs publics qui, comme on l'a vu, n'est pas à assimiler à une phobie d'État, tout au contraire, dans le contexte de la crise est en fait une critique plus générale sur le tournant néolibéral des politiques publiques.

On a vu qu'il demeurerait certaines modulations du diagnostic en fonction de la collectivité interpellée, du problème diagnostiqué, surtout entre les collectifs français qui ciblent des emprunts très spécifiques et le reste des collectifs qui se mobilisent sur des problématiques plus larges. Il demeure aussi des différences dans le vocabulaire employé et de fait, dans les représentations véhiculées.

Ce chapitre a permis d'analyser le contexte problématique à partir duquel émergent les citoyens-contrôleurs de la dette publique. Face à la formulation de ces constats critiques, ils préconisent le redéploiement d'une souveraineté du public face aux acteurs privés. Cette croyance dans le nécessaire retour du public doit toutefois, comme on va le voir dans le chapitre 3, être conditionnée à un ensemble de règles visant à assurer des échanges entre gouvernants et gouvernés plus démocratiques, dont l'élargissement des territoires politiques des citoyens et la consécration de la figure du citoyen-contrôleur.



## Chapitre 3 – Face à la crise, que préconisent les auditeurs-citoyens ?

### L'analyse de leurs imaginaires démocratiques

« L'audit consiste à ouvrir et à analyser les comptes de l'État pour rendre aux citoyens le pouvoir budgétaire, aujourd'hui aux mains des administrations, des technocrates et de quelques ministères qui assimilent le remboursement de la dette à l'intérêt général. En ce sens, l'audit comporte une dimension profondément démocratique » (rapport du collectif liégeois, 2014).

Après avoir vu la manière dont les militants déploient leurs critiques de la situation problématique, en l'interrogeant à partir de l'irresponsabilité supposée des gouvernants, du manque d'interaction entre ces derniers et les gouvernés, du manque de contrôle substantiel des décisions des premiers, d'une économie politique de moins en moins favorable aux intérêts des citoyens, il faut désormais explorer les solutions avancées, par les citoyens-contrôleurs de la dette publique, pour remédier à leur diagnostic d'un ordre politique en déliquescence. Comme dans le chapitre précédent, il s'agit simultanément de mettre en valeur le commun et les variations possibles, selon les militants et les collectifs, de leur travail prescriptif<sup>1</sup>. Ils ont en commun de vouloir imposer l'audit citoyen de la dette dans les configurations politiques où ils évoluent. D'ailleurs, l'audit citoyen est pensé par l'ensemble des auditeurs-citoyens comme une véritable technologie de gouvernement, à même d'inspirer un nouvel art de gouverner<sup>2</sup>, et de remédier autant à la crise financière qu'à celle de la légitimité de la démocratie représentative. Comme dans l'extrait suivant, on observe un véritable fétichisme du dispositif d'audit citoyen :

« [L'audit citoyen] est un processus collectif pour comprendre comment les différentes dettes se sont accumulées, quels effets elles ont eu, qu'est-ce qui a été financé, sous quelles conditions et qui a bénéficié de l'endettement. Ce n'est pas un processus qui doit rester dans les mains d'une poignée d'experts, ni d'une commission formée depuis les administrations ou par les partis politiques qui sont responsables de la situation. Pour être politiquement efficace, l'audit doit être un processus généralisé et populaire qui contribue à la prise de conscience des citoyens. Si les citoyens comprennent comment on en est arrivé à cette situation, on pourra prendre des décisions plus éclairées dans le futur » (article de presse d'une auditrice-citoyenne catalane, 2016).

---

<sup>1</sup> Robert Benford, David Snow, « Framing Processes and Social Movements... », *art. cit.*, p. 616 : « *Le pronostic framing* [...] implique l'articulation d'une solution proposée au problème, ou du moins d'un plan d'attaque, et des stratégies de mise en œuvre de ce plan. En bref, il aborde la question légitime de ce qu'il faut faire, ainsi que les problèmes de consensus et de mobilisation de l'action ».

<sup>2</sup> Au sens de Michel Foucault, *La Naissance de la biopolitique... op. cit.*

On perçoit ici la croyance forte dans le potentiel transformateur du dispositif : pour redonner le pouvoir aux citoyens, produire des décisions plus efficaces en même temps que plus « justes » socialement. En effet, les militants pensent qu'en ouvrant l'espace de discussion démocratique en direction des citoyens, cela va nécessairement aboutir à la prise de décisions politiques plus transparentes, légitimes et conformes à la démocratie sociale<sup>3</sup>.

On analysera le travail prescriptif des militants en deux temps. D'abord, on cherchera à rendre compte de la manière dont ils envisagent ce que doit être une économie politique « démocratique ». Comme on l'a déjà affirmé, la vision de l'économie politique des militants ne se réduit pas à des considérations économiques. L'économie est profondément pensée comme encadrée dans des pratiques et des règles qui font que le politique a prise sur l'économique et le social. Ensuite, il faut aller sonder les perceptions des militants quant à la manière dont ils envisagent le rehaussement des prérogatives politiques des citoyens, dans une division du travail politique qui fait la part belle à l'extension des territoires politiques des citoyens. L'exploration de ces deux volets permettra de donner à voir la manière dont les citoyens-contrôleurs envisagent de réformer les deux dimensions de la démocratie que l'on a introduites dans l'introduction de cette thèse. On souhaite ainsi contribuer aux réflexions théoriques sur les conceptions démocratiques qui, malgré quelques exceptions<sup>4</sup>, se limitent à saisir les imaginaires démocratiques des acteurs qu'ils étudient à partir d'une seule dimension.

## I. Un nouveau programme d'économie politique : l'économie sociale du moindre marché

« La politique et l'économie sont les deux faces indissociables de la démocratie [...]. Aussi bien dans la Grèce ancienne que dans le Moyen-Âge, et plus tard dans l'Amérique devenue indépendante [...], la question économique a toujours été au cœur de la pratique de la démocratie. Ce n'est que depuis le néolibéralisme, de façon somme toute récente, que l'on a prétendu exclure l'économie de la politique [...] en faisant de l'économie [...] une science dont on ne débat pas » (Alain Supiot, *Figures juridiques de la démocratie économique*, Cours au Collège de France, 2016/2017).

---

<sup>3</sup> Pour les militants étudiés, l'audit citoyen permettrait de mêler, dans un cercle vertueux, les trois types de légitimités politiques, conceptualisés par Vivien Schmidt (« input legitimacy », « output legitimacy » et « throughput legitimacy »). Pour plus de développements, lire : Vivien A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, Oxford University Press, 2020, première partie, chapitre 2).

<sup>4</sup> Mónica Ferrín et Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View and Evaluate Democracy...*, *op. cit.*

Dans une démarche compréhensive, on donne à voir les principes d'évaluation qui définissent ce que les militants considèrent comme une économie politique légitime, au service de leur vision de ce que doit être la démocratie. Ce sont donc les prescriptions normatives qu'ils adressent à leurs interlocuteurs institutionnels, aux médias ou au grand public, pour assurer ce qu'ils considèrent comme une gestion « démocratique » de l'argent public, que l'on va étudier dans ce chapitre. Pour reconstituer ces prescriptions, on a collecté et classé les demandes variées des six collectifs étudiés (voir l'annexe 5). À partir de la comparaison continue et du codage des catégories de revendications militantes, on a fait ressortir deux ensembles de demandes communes aux collectifs, bien que prenant des formes d'expressions différenciées selon les collectifs et contextes nationaux. Ils ont d'abord en commun de revendiquer le redéploiement d'une souveraineté du public, de l'État et autres collectivités locales sur leurs partenaires financiers et économiques privés. On est là proprement dans un imaginaire de collision, qui n'est pas étonnant si on le remet cela en perspective avec l'étude des dispositions des militants qui ne cessent d'opposer intérêt public et privé, gestion des affaires publiques et des affaires privées. Ensuite, les auditeurs-citoyens se positionnent sur une réforme de l'architecture financière publique, qu'ils viennent de France, d'Espagne ou de Belgique. Cela permet de voir que l'audit citoyen est pensé comme devant s'inscrire dans une plateforme programmatique plus large, même s'il demeure central pour les militants.

On part ici de revendications localisées des différents collectifs militants, pour remonter ensuite en généralité, en rapportant leurs demandes à une certaine vision de l'économie politique, que l'on qualifiera d'« économie sociale de moindre marché », dont on estime qu'elle renvoie à un imaginaire qui n'est pas propre aux auditeurs-citoyens.

### 1. La revendication d'une souveraineté du public : la collision plus que la collusion vis-à-vis du privé

« L'audit citoyen peut être un outil efficace pour réduire la dette et remettre les banques à leur place » (collectif d'audit citoyen de Liège, rapport de 2017).

Si on a vu dans le chapitre précédent que le terme de « souveraineté » était plus présent dans le discours des citoyens-contrôleurs espagnols que pour leurs homologues français ou liégeois, l'ensemble des militants des six collectifs partage pourtant l'idée, qui structure fondamentalement leurs imaginaires, que la souveraineté du public – entendue ici comme l'affirmation des intérêts de la majorité sociale assimilée à l'intérêt public – doit être bien moins

hétéronome vis-à-vis des acteurs privés. La manière dont ils conçoivent la dépossesion du public vis-à-vis du privé renvoie à ce que l'on appelle en science politique la co-production croissante des fabriques de la décision publique entre acteurs publics et acteurs privés. Ils appréhendent cette coproduction comme le signe d'une servitude croissante des intérêts publics à l'égard des intérêts des acteurs privés. Comme on l'a déjà indiqué, ils déplorent que l'État et les autorités sub-nationales contribuent à défaire le capital public par leurs pratiques (c'est-à-dire à réduire le périmètre du domaine public), consciemment ou inconsciemment. Pour eux, c'est tout l'inverse qu'il conviendrait d'opérer : mettre au pas les multiples souverainetés privées par rapport à la souveraineté du public. Cela s'exprime de plusieurs manières lorsqu'on analyse les représentations des militants.

#### *a. Le public contre le privé*

Tout d'abord, les militants affirment la nécessité d'autonomiser les pouvoirs publics qui devraient chercher à s'affranchir le plus possible des modalités de financement sur le marché. Dans les discours militants, les formules renvoyant à une logique de confrontation avec les « créanciers » des autorités publiques ne sont pas rares. Par exemple, le collectif liégeois revendique la nécessaire « construction d'un rapport de forces »<sup>5</sup> :

« L'idée derrière un audit est de faire payer ceux qui ont une responsabilité mais le processus est loin d'être aisé [...]. Seule la pression des citoyens, entreprenant eux-mêmes un audit des dettes de leur ville, pourra convaincre les mandataires communaux de se pencher à nouveau sur le passé pour imposer aux créanciers une réduction importante de la dette et de nouveaux choix financiers et politiques » (rapport du collectif liégeois, 2014).

Pour ces militants, la demande de responsabilisation des autorités publiques passe par l'adoption d'une posture de « résistance aux exigences des institutions financières », de collision à l'égard d'acteurs financiers considérés comme les « responsables de la crise », à qui il faut imposer une réduction de dette. La diminution du volume d'endettement doit être à la charge des « détenteurs de capitaux » (conférence de presse, 2014). Les militants considèrent qu'une telle réduction permettra d'inverser les conditionnalités que les acteurs financiers imposent aux autorités publiques. Il s'agit plutôt d'imposer de « nouveaux choix financiers et politiques » (rapport de 2014).

---

<sup>5</sup> Intervention d'une auditrice-citoyenne liégeoise, lors d'une conférence organisée par le syndicat Centrale générale des services publics - Wallonie, 17 février 2015, *Tribune des services publics*, Vol. 71 (8), septembre 2015, p. 6.

On retrouve cet imaginaire de la collision chez les différents collectifs espagnols. Par exemple, les membres du collectif catalan parlent de « rompre la chaîne de pouvoir existant entre la région et les créanciers » (rapport de 2014). Ils évoquent l'importance de « réduire la dépendance aux marchés financiers », en repensant la manière de financer le secteur public (voir point suivant). Cela passe aussi par l'exhortation, ici reprise par un militant du collectif de Madrid–Ville, de « déprivatiser les ressources et les services publics » (observation-participante, octobre 2020). Comme on l'a déjà affirmé, les citoyens-contrôleurs espagnols s'en réfèrent à la souveraineté de la population qu'ils assimilent à une souveraineté du public. Dans les collectifs de Catalogne et de Madrid–Région, la revendication d'une souveraineté du public passe par la valorisation de considérations gestionnaires, suggérant que la régulation par des acteurs publics est bien plus efficiente, pour administrer des missions d'intérêt général, que la régulation privée :

« [...] on propose de mettre en place des processus qui améliorent les mécanismes et les réglementations, afin de garantir une gestion publique correcte dans le temps, et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des municipalités au bénéfice des citoyens » (rapport du collectif catalan de 2016).

« Nous voulons insister sur la nécessité de continuer les processus d'audit citoyen, en l'occurrence dans le secteur de la santé. Les audits citoyens représentent un outil d'information, de formation et de participation, en relation avec le contrôle de la gestion des ressources publiques et l'impact de la dette. Ces outils permettent d'améliorer la transparence, ainsi que d'augmenter l'efficience et l'efficacité de la gestion, en fournissant des arguments et des outils pour la suspension ou l'annulation de la dette identifiée comme illégale et/ou illégitime et en évitant de nouveaux processus d'endettement pernicieux » (note de presse du collectif de Madrid–Région, 2014).

Les auditeurs-citoyens prônent ainsi une attitude agonistique à l'égard des acteurs économiques et financiers, ou du moins une assertivité plus prononcée. La tendance à opposer secteur public et secteur privé (et la mise en scène dans le discours d'un refus de l'homothétie public/privé<sup>6</sup>) ne signifie pourtant pas que les auditeurs-citoyens rejettent absolument l'existence et le principe du privé. En cela, ils ne s'apparentent pas à des dirigistes d'État. Plus que d'abolir le privé, ou la propriété lucrative privée, ils souhaitent encadrer strictement les activités du privé, quand celles-ci ont des rapports directs avec l'organisation des missions relevant de l'intérêt public. Par exemple, les militants de Madrid–Région reviennent très souvent de manière critique sur les processus de délégation de services publics aux acteurs privés. De la même manière, ils déplorent la multiplication des partenariats publics-privés pour construire de nouvelles infrastructures publiques. Mais en observant de plus près leurs discours, ce n'est pas tant le fait

---

<sup>6</sup> Béatrice Hibou, « La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale...*, op. cit., p. 10.

de déléguer que les modalités de délégation au privé qui leur posent problème. Autrement dit, si le collectif tend à rejeter quasi-systématiquement les formes de partenariat public-privé, il semble en tolérer l'existence, à des conditions précises :

« Les administrations publiques peuvent favoriser la création de collaborations public-privé, qui sont des collaborations entre une autorité publique et une organisation sans but lucratif et d'intérêt général qui a pour but de fournir des services ou des biens pour favoriser le transfert de connaissances techniques ou d'expériences. Bien qu'elles ne soient pas encore suffisamment développées, ces collaborations existent [...] et ne recherchent pas la rentabilité [...]. Par le biais de la loi sur les marchés publics, on pourrait limiter les partenariats ou concessions public-privé pour favoriser des collaborations entre public et entités de l'économie sociale et solidaire [...] » ; « Des alternatives à la gestion public-privé des services clés pourraient être la gestion public-communautaire » (rapport du collectif de Madrid-Région, 2019).

Par ailleurs, ce dernier collectif, celui de Madrid-Ville et celui de Catalogne avancent l'idée que les autorités politico-administratives devraient, lorsqu'elles passent des contrats avec des acteurs privés pour la gestion de biens ou de services publics, imposer des « clauses sociales et environnementales » dans les contrats.

En France, la revendication de la collision entre intérêt du public et intérêts privés passe par la recommandation selon laquelle les autorités publiques doivent imposer la renégociation de contrats d'emprunt (ou de contrats de marchés publics) quand les conditions entre partenaires contractuels ne sont pas équitables (au profit des entreprises privées qui sont les partenaires contractuels des autorités publiques). Les collectifs français demandent la renégociation des contrats impliquant des emprunts structurés entre leurs métropoles et les banques concernées. Par rapport aux contrats de souscription, ils souhaitent « ne payer que le taux d'intérêt légal pour ces emprunts (0,71 %), en imposant aux banques un moratoire sur les échéances en cours » (lettre du collectif grenoblois à l'exécutif métropolitain, 2013). Concernant les protocoles de sortie desdits emprunts, ils préconisent que l'indemnité de remboursement anticipé soit à la charge des banques. Tout cela contribue à ce qu'ils appellent un « positionnement offensif » des métropoles vis-à-vis des emprunts « toxiques » pour « favoriser et protéger les intérêts des citoyens » (lettre du collectif grenoblois à l'exécutif métropolitain, 2012). Cette aspiration à renégocier les contrats s'observe aussi outre-Pyrénées, comme lorsque le collectif catalan demande que tous les contrats publics considérés comme illégitimes par le travail d'audit citoyen soient « renégociés dans leurs conditions d'endettement avec les créanciers » (rapport de 2016).

De plus, l'imaginaire de collision, dans l'ensemble des collectifs à l'étude, est perceptible dans les multiples références des différents collectifs au lexique de la dérogation/désobéissance face à des normes légales considérées comme injustes. En Espagne, on ne cesse d'exhorter les

autorités politiques (régions de Madrid, de Catalogne et ville de Madrid) à ne pas respecter l'article 135 de la Constitution espagnole (modifié en 2011) qui fait du remboursement des dettes une priorité sur toute autre type de dépense publique. En France, la référence à la désobéissance consiste à convaincre les métropoles à ne pas conclure un protocole transactionnel avec les banques ayant émis des emprunts structurés, solution défendue par l'État français, au profit d'actions en justice contre ces banques :

« Le [collectif grenoblois] est intervenu auprès de la métro[pole] pour qu'elle engage un recours contre [la banque] et obtienne de ne payer que le taux d'intérêt légal pour ces emprunts (0,71 %), en imposant aux banques un moratoire sur les échéances en cours » (communiqué de presse du collectif grenoblois, 2013).

« Plutôt que d'accepter de faire payer aux contribuables de Nîmes-Métropole une indemnité de 57,4 millions d'euros, une autre solution existe : refuser de payer les échéances de l'emprunt et attaquer la banque en justice » (tract du collectif nîmois, 2016).

La revendication d'attitudes offensives à l'égard des puissances du privé se prolonge, pour certains groupes militants disposant de membres socialisés au droit, comme c'est le cas de Madrid-Région ou des collectifs français (voir le chapitre 5), de la mobilisation du droit dans les interpellations militantes à l'égard de leurs décideurs<sup>7</sup>. En analysant une quantité importante de contrats passés, pour une année donnée, entre le département de santé publique de la région de Madrid et des partenaires contractuels, les militants de Madrid-Région affirment dans un rapport :

« [...] une lecture attentive de la loi sur les contrats de services publics nous a permis de soupçonner que la gestion, par le ministère de la santé de la région de Madrid, n'est pas aussi exemplaire que [ses responsables] le prétendent » (rapport de 2015).

Les militants s'appuient ici sur une disposition juridique déjà entérinée légalement pour défendre leurs conceptions de ce que doit être l'économie politique, et dénoncer l'écart entre la norme existante et la pratique des autorités régionales. De la même manière, les militants des deux collectifs français ne cessent de mettre en valeur que les emprunts structurés souscrits par les métropoles nîmoise et grenobloise sont proprement illégaux, du fait d'une circulaire de 1992 interdisant aux collectivités de souscrire des emprunts spéculatifs<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ce que Pierre Lascoumes et Philippe Bezès dénomment le « répertoire normatif légaliste ». Lire : « Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, Vol. 59 (1), 2009, p. 123-126.

<sup>8</sup> On verra dans le chapitre 5 que tout l'enjeu est, pour les militants, de réussir à faire admettre l'analogie entre emprunts structurés et emprunts spéculatifs, lorsqu'ils s'adressent aux Tribunaux administratifs.

L'utilisation du droit au service de l'imaginaire de collision se prolonge également dans le geste des militants des trois pays lorsqu'ils demandent, non seulement l'application de lois préexistantes, mais aussi de nouvelles législations, afin de mieux encadrer les rapports entre acteurs publics et privés, autant en termes de conflits d'intérêt que de relations contractuelles. Prenons le cas du discours de Madrid-Région :

« Il est urgent de construire une législation détaillée et efficace et des organes de contrôle compétents pour superviser et contrôler la concession, l'exécution [des partenariats public-privé] » (rapport de 2019) ;

« Les lobbies [sanitaires] comme les responsables publics doivent avoir des normes de conduite claires et applicables, pour la bonne gestion des conflits d'intérêt. Les *portes coulissantes*<sup>9</sup> jouent un rôle important dans les attributions des marchés de travaux et de services de l'administration aux entreprises, sachant que les politiciens finissent souvent dans ces entreprises. C'est une des stratégies utilisées par les lobbies pour atteindre leurs objectifs. En ce sens, il serait convenable de développer une "loi d'incompatibilités" qui entrerait automatiquement en vigueur lorsque les responsables publics quittent la fonction publique » (rapport de 2019).

« Il faut créer un "registre des lobbies ou groupes d'intérêt" obligatoire au niveau espagnol. Toute activité de lobbying ou tout lobbyiste devrait s'y inscrire. Ce registre devrait informer sur les activités de lobbying mises à jour régulièrement » (rapport de 2019).

L'ensemble de ces mesures légales peut être vu, selon les perceptions des membres de ce collectif, comme une manière de réaffirmer la souveraineté du public afin que la région ne soit plus une « victime du lobbying » (rapport 2014), et qu'elle impose aux créanciers ses propres conditionnalités, afin de préserver l'intérêt du public.

Ainsi, l'imaginaire de collision se retrouve chez tous les collectifs à l'étude. On retrouve également, comme on le voit, une forte injonction des militants pour moraliser les interventions économiques des pouvoirs publics.

*b. Revendiquer l'illégitimité : légaliser des normes morales pour alimenter l'imaginaire de collision*

Un autre point commun à tous les collectifs à l'étude réside dans la place accordée à la ressource argumentative que sont la dette et les dépenses « illégitimes ».

---

<sup>9</sup> En anglais : *revolving doors*.



## D'où vient l'idée de dette « illégitime » ?

La notion « d'illégitimité » d'une partie de la dette ou des dépenses publiques est une ressource argumentative qui n'est pas propre aux auditeurs-citoyens, mais empruntée à tout un ensemble d'acteurs sociaux les ayant précédés, depuis au moins les années 1980 (nébuleuse tiers-mondiste, puis altermondialiste)<sup>10</sup>. Originellement, elle est utilisée par l'AITEC ou encore le CRID comme un concept visant à interroger le manque d'équité dans les relations financières entre créanciers (institutions financières internationales et États du Nord) et débiteurs (pays en développement), et les usages des finances publiques issues de prêts internationaux. Elle est ensuite, dans le contexte d'effervescence altermondialiste de la fin des années 1990 et au début des années 2000, largement diffusée par le CADTM qui vise à codifier la notion. À partir de la crise de la dette de 2010, le CADTM affirme qu'il existe des dettes et dépenses illégitimes, y compris dans les pays européens et occidentaux, et non plus seulement dans les pays du « Tiers-Monde ». Voici une définition que l'association belge donne de l'illégitimité en 2016 : « Dette que le débiteur ne peut être contraint de rembourser du fait que le prêt, les titres financiers, la garantie ou les termes et conditions attachés au prêt sont contraires au droit (aussi bien national qu'international) ou à l'intérêt général ; ou parce que ces termes et conditions sont manifestement injustes, excessifs, abusifs ou inacceptables d'une quelconque manière ; ou encore parce que les conditions attachées au prêt, à sa garantie contiennent des mesures politiques qui violent les lois nationales ou les standards en matière de droits humains ; ou *in fine* car le prêt ou sa garantie ne sont pas utilisés au profit de population ou que la dette est le produit d'une transformation de dette privée (ou commerciale) en une dette publique sous la pression des créanciers ».<sup>11</sup>

Ainsi, la notion « d'illégitimité » est convoquée afin de stigmatiser des dépenses ou des modalités d'endettement d'autorités publiques qui ne sont pas justifiées du point de vue des intérêts de la majorité sociale (c'est-à-dire en dehors d'un objectif strict de sécurisation économique et sociale). Autrement dit, en étiquetant certaines dépenses ou modalités de financement comme illégitimes, il s'agit d'appeler à de nouvelles normes légales, plus morales, qui doivent guider les acteurs publics lorsqu'ils recourent aux marchés financiers pour se financer autrement que par l'impôt, ou lorsqu'ils utilisent l'argent public.

Pour l'ensemble des militants, la question de la dette illégitime est centrale dans la tenue d'un audit citoyen, comme l'exprime, par exemple, ce militant catalan :

« Un audit citoyen peut avoir de l'intérêt car c'est un exercice de transparence et de citoyenneté. S'il n'est pas lié au concept de "dette illégitime", son utilité sera bien amoindrie » (entretien avec un auditeur citoyen-catalan, le 5 mars 2019).

Voyons dans la pratique comment les militants en viennent à étiqueter une dépense publique ou des conditions d'emprunt comme relevant de l'illégitime, et s'ils se représentent toujours de la même manière « l'illégitimité ». Tout d'abord, une militante grenobloise met en valeur, lors d'un entretien, son indignation face aux emprunts structurés souscrits par la métropole grenobloise en 2006 et 2007 pour financer « la construction d'un projet inutile, un grand stade

<sup>10</sup> Exploitation de fonds d'archives au CADTM en janvier 2019 à Liège, au CRID et à l'AITEC en octobre 2020 à Paris.

<sup>11</sup> Commission pour la vérité sur la dette publique grecque, « Rapport préliminaire », 2015, p. 10.

à Grenoble qui a fait couler beaucoup d'encre qui est actuellement sous-employé » (entretien le 19 février 2019 à Grenoble). La construction du stade lui semble « illégitime » en ce qu'il ne répond à aucun besoin de la population, qui dispose d'ailleurs déjà d'un stade qu'il « aurait suffi de rénover ». De leur côté, les collectifs espagnols reprennent l'expression de « processus d'endettement pernicieux », provoqués par des « investissements qui font perdre à l'excès de l'argent public ». Les militants de Madrid-Ville évoquent les dépenses excessives engendrées par la mairie pour enterrer une autoroute, afin de répondre aux sollicitations des populations les plus favorisées, alors que ces travaux n'avaient aucun intérêt pour la majorité de la population. À Liège, les militants pointent du doigt l'illégitimité des dettes de la ville, en ce que sont pratiqués auprès des acteurs publics des « taux d'intérêts prohibitifs en faveur des banques », et que l'État et les régions diminuent la fiscalité sur les entreprises, réduisant de fait les enveloppes budgétaires à destination des communes, qui les obligent en retour à emprunter à des banques pour se financer, selon des conditions réprochées par les militants (rapport de 2016). Dans un autre rapport (2018), le collectif liégeois insiste sur le fait que « la dette n'a pas forcément bénéficié à la population », puisqu'elle a « au contraire, fait peser lourdement sur celle-ci le poids de son remboursement ». On voit bien comment les militants liégeois dépeignent ici une *distribution inversée des richesses publiques* : en vendant « au privé » certains services publics rentables, en « rabotant » les salaires des employés communaux, en réduisant leurs droits statutaires « pendant près de trente ans ». D'autres indices d'illégitimités, ou d'usages non-convenables des dépenses publiques, du point de vue des militants, sont avancés. Par exemple, les militants nîmois considèrent que le montant de l'indemnité de remboursement anticipé (plusieurs dizaines de millions d'euros), que la métropole doit payer pour sortir des emprunts structurés qu'elle a souscrit auprès de la banque, est immoral :

« [...] ici, l'indemnité d'un montant considérable va aller dans les poches des banques privées qui ont spéculé à bon compte sur le dos de Nîmes-Métropole et de ses habitants » ; « Cet emprunt et cette indemnité sont-ils légitimes ? Non, bien sûr » (conférence publique du collectif nîmois, 2016).

De leur côté, les militants grenoblois expriment ici ce qui, par opposition, relève d'une dette « légitime » :

« La politique d'endettement doit être exclusivement au service de l'amélioration des conditions de vie de tous les citoyens [d'une collectivité] et rejette toute forme d'endettement à caractère spéculatif, qui est illégitime » (ébauche de motion proposée par le collectif grenoblois à un ensemble de collectivités locales, 2013).

Dans le collectif catalan, un militant fait valoir lors d'un entretien que « la dette devrait servir aux classes populaires, à la majorité. Si ce n'est pas pour cela, mais pour une crise bancaire, il

faut rejeter cet endettement » (entretien le 18 septembre 2018). Un autre membre du collectif dit qu'il faut conditionner « l'argent public selon les besoins des gens », quand un troisième évoque son aversion pour « tout argent public gâché » (entretiens à Barcelone, en mars 2019). Les membres de Madrid–Ville ajoutent par ailleurs que les dépenses légitimes sont celles qui « apportent un bénéfice aux citoyens », une « véritable contrepartie en termes de biens et de services » (rapport de 2015). Pour eux, des dépenses légitimes renvoient à des dépenses qu'ils considèrent « socialement utiles » comme les « aides à la dépendance, au logement social, aux écoles et aux centres de retraités » (rapport de 2017). L'une des manières de garantir l'intérêt public dans la passation des marchés publics auprès de partenaires contractuels privés est, comme on l'a déjà dit pour les trois collectifs espagnols, d'imposer des « clauses sociales » strictes au sein des contrats.

À Liège enfin, les militants évoquent la supériorité des « droits sociaux » sur les « droits des créanciers ». Toute dépense qui « n'aurait rapporté qu'aux banques » est considérée comme illégitime. Ils souhaitent conditionner l'économie politique et l'usage de la dette pour financer des politiques publiques à « l'épanouissement social de la ville » (rapport de 2018). Ils exhortent aussi les décideurs à « dépenser dans l'intérêt de la majorité de la population » et ne jamais dépenser « en l'absence de bénéfice » (rapport de 2014). Pour eux, l'intérêt public s'oppose à la part d'endettement due « à la rapacité des banques » et aux « gaspillages » (rapport de 2017).

Ainsi, tous les collectifs recourent communément au concept de dette illégitime dans leurs discours publics, pour dénoncer la collusion entre acteurs privés et publics. Mais tous ne l'investissent pas de la même manière. Les collectifs espagnols et liégeois vont jusqu'à codifier les critères d'utilité sociale, tandis que les collectifs français l'évoquent de manière évasive, comme ressource d'interpellation morale des décideurs. Esquissons ici la définition de la dette illégitime codifiée par les collectifs espagnols (qui partagent une même définition, qui a circulé entre les collectifs), et celle du collectif liégeois :

« [...] la dette illégitime est celle contractée par un gouvernement qui n'a pas alloué les ressources générées au profit de la population ; celui qui a causé des violations des droits humains, des impacts environnementaux. La dette illégitime désigne aussi celle qui résulte d'une politique fiscale régressive ou permissive à la fraude fiscale qui réduit les revenus de l'État » (rapport de 2014 du collectif catalan).

« Des juristes spécialisés en droit international ont établi des critères pour tenter de cerner la notion d'illégitimité d'une dette publique. Les trois critères suivants ne sont pas cumulatifs :

1. L'absence de bénéfice pour la population (cela constitue le critère déterminant).
2. L'absence de consentement de la population concernée.

3. La connaissance de cause des créanciers sur l'absence de bénéfice ou de consentement.

(Rapport de 2017 du collectif liégeois).

Alors que les militants belges et espagnols veulent faire de la « légitimité » et de « l'illégitimité » des dépenses publiques une véritable norme d'action publique, les militants français en font un usage plus lâche et rhétorique, visant à susciter l'indignation du grand public, des médias et de leurs interlocuteurs institutionnels.

Une autre variation observable au sein de l'imaginaire de collision des auditeurs-citoyens distingue les militants espagnols des auditeurs-citoyens belges et français. L'analyse des discours des premiers donne à voir une demande récurrente de responsabilisation pénale des acteurs publics considérés comme ayant engendré des dépenses ou une dette illégitime. Comme l'atteste un militant de Madrid-Région, lors d'un entretien :

« En Espagne, si quelqu'un avec une charge politique vole de l'argent, évidemment tu as une responsabilité pénale. Mais si en faisant une politique, cela génère de la dette, selon la justice espagnole, la fautive est l'administration espagnole. Le problème est qu'il n'y a pas d'imputation personnelle de responsabilité judiciaire sur la personne qui est responsable de la politique » (entretien le 13 octobre 2018, à Madrid).

Les contenus du collectif de Madrid-Ville vont dans le même sens :

« L'audit citoyen devra préparer des rapports et/ou des dénonciations, dirigés vers les entités de contrôle prévues, en fonction de la législation en vigueur, pour déterminer les responsabilités administratives, civiles et pénales correspondantes » (proposition d'institutionnalisation de l'audit citoyen à destination de l'exécutif madrilène, 2015).

On retrouve aussi cette demande au sein du collectif catalan, dont l'un des militants évoque en entretien :

« On doit auditer la dette avec l'objectif de faire comprendre aux gens comment la dette est générée, de manière injuste, illégitime comme on dit, illégale, odieuse ou non soutenable. Il faut faire comprendre comment la dette se paie, comment établir la responsabilité, que les responsables, ceux qui l'ont généré, prennent leurs responsabilités au niveau judiciaire, économique » (entretien le 18 septembre 2018).

Ainsi, plus que les militants français ou belges, les auditeurs-citoyens espagnols participent à un courant social plus large, qui consiste à criminaliser les responsabilités politiques, lorsque des citoyens estiment que les décideurs n'ont pas agi correctement<sup>12</sup>. Dès lors, chez les

---

<sup>12</sup> Pour reprendre l'expression d'Olivier Beaud, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

Espagnols, l’imaginaire de collision repose autant sur des demandes légales que judiciaires ciblant les acteurs publics, quand les acteurs français se limitent à des demandes légales<sup>13</sup>.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF N°1 DU *PRONOSTIC FRAMING***

Collectif	Formulation de la collision public / privé	Perception d’une dépense/dette illégitime	Définition de l’illégitimité	Singularités dans le <i>pronostic framing</i>
Nîmes	Renégocier les contrats d’emprunts structurés / Imposer à la banque de prendre à sa charge l’IRA	Illégitimité de l’IRA (intérêt des contribuables contre celui de la banque)	Élusive	Demandes légales
Grenoble	Renégocier les contrats d’emprunts structurés / Imposer à la banque de prendre à sa charge l’IRA	Contre l’intérêt de la population, contre l’amélioration des conditions de vie des citoyens / Endettement « spéculatif »	Élusive	Demandes légales
Catalogne	« réduire la dépendance aux marchés financiers » et aux créanciers (dont l’État espagnol)	Contre l’intérêt « des classes populaires, de la majorité » Contre l’endettement pour sauver les banques	Relativement codifiée	Considérations gestionnaires (le public administre plus efficacement que le privé) + Demandes judiciaires
Madrid–Région	« déprivatiser les ressources et les services publics »	Contre l’« intérêt général du public », contre l’intérêt général des citoyens / Détournement d’argent public par des agents du privé	Codifiée	Considérations gestionnaires (le public administre plus efficacement que le privé) + Demandes légales + Demandes judiciaires
Madrid–Ville	« se libérer de la soumission de la dette et de l’austérité »	Dans l’intérêt des classes « privilégiées »	Codifiée	Considérations gestionnaires (le public administre plus efficacement que le privé) + Demandes judiciaires
Liège	« imposer aux créanciers de nouveaux choix politiques et financiers » « remettre les banques à leur place »	Contre l’intérêt de la population	Codifiée	

<sup>13</sup> On verra au chapitre 5 que les collectifs français ont attaqué en justice leurs collectivités locales. Cela montre bien qu’il existe un écart entre leurs discours publics et leurs pratiques : s’ils envisageaient initialement d’attaquer les banques plutôt que les collectivités, le refus de ces dernières d’aller en justice contre les banques incitent les militants à faire des recours contre leurs collectivités.

## 2. La réforme de l'architecture financière publique

Le deuxième grand ensemble de demandes communes aux auditeurs-citoyens relève de la nécessaire refonte de l'architecture financière publique. Pour les militants, il faut repenser les modalités de financement des pouvoirs publics, en l'état trop défavorable à ces derniers qui, à cause d'une fiscalité ne permettant pas de prélever de l'argent à hauteur des besoins de la population, sont obligés de se financer, à des conditions défavorables sur les marchés ou auprès des banques. Parmi les demandes les plus récurrentes que l'on a pu identifier à partir du *pronostic framing* (voir l'annexe 5), on retrouve des revendications associées aux conditions de financement des politiques publiques (la constitution d'un pôle public bancaire, des demandes de réforme de la fiscalité et des relations financières intergouvernementales<sup>14</sup>) ainsi que des demandes portant plutôt sur l'usage même des fonds publics par les gouvernants.

Chez plusieurs collectifs (Catalogne, Nîmes, Grenoble), on préconise de mettre en place d'une banque publique : à partir des banques déjà nationalisées, dans lesquelles les États ont des parts non-négligeables (comme Dexia devenue SFIL<sup>15</sup> en France ou Belfius en Belgique, Bankia en Espagne<sup>16</sup>) ou qu'il s'agirait de nationaliser (collectif catalan). Les collectifs français parlent de la mise en place d'un « outil de financement public, comme la mise en place d'un pôle financier public » (Nîmes), en prônant le retour au système de l'escompte public qui dominait dans la France post-Seconde Guerre mondiale<sup>17</sup>, ou encore la « socialisation du système bancaire en vue de créer un véritable service public bancaire » (Grenoble).

La nationalisation ou la socialisation de banques publiques permettraient, selon les militants, de garantir aux acteurs publics un accès privilégié au financement (hors marché), et/ou un endettement à des conditions plus favorables que celles offertes par le marché. Le collectif grenoblois évoque aussi la possibilité de donner à la Banque centrale européenne la possibilité de prêter directement aux États et aux acteurs publics infra-étatiques, plutôt que de passer par les marchés financiers privés. Au-delà de la mise en place d'un système de financement public hors marché, les citoyens-contrôleurs, comme d'autres militants d'expertise citoyenne sur les questions financières<sup>18</sup>, souhaitent édifier une architecture financière publique qui permettrait

---

<sup>14</sup> Entre État et collectivités locales, pour reprendre l'expression de Patrick Le Lidec, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Philippe Bezès (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 149.

<sup>15</sup> Société de financement local.

<sup>16</sup> On a des campagnes sociales en Belgique (« Belfius est à nous ! ») et en Espagne (« *Plataforma por una Banca Pública* ») qui rejettent la privatisation de ces banques qui ont été en partie renationalisées, qui ont été soutenues par les collectifs d'audit citoyen.

<sup>17</sup> Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette...*, op. cit., chapitre 1, p. 45-82.

<sup>18</sup> Voir l'introduction de la première partie de l'ouvrage de Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette...op. cit.*

aux acteurs publics de se financer à des conditions et à des taux préférentiels : le collectif grenoblois demande aussi à plafonner les taux d'intérêts des prêts consentis par les banques aux collectivités locales. Il s'agit donc de faire de l'État et des acteurs publics locaux des débiteurs privilégiés, puisqu'ils remplissent des missions d'intérêt général<sup>19</sup>. Au-delà des conditions d'accès au financement des autorités publiques, les militants partagent une demande commune de refondation des transferts de dotation entre État et collectivités locales, afin de permettre à ces dernières d'être bien plus autonomes :

« [...] on doit repenser la relation entre la Catalogne et l'État central en tenant compte du volume de déficit budgétaire catalan » (rapport du collectif catalan, 2014).

« La diminution de la dotation du Fonds des communes, imposée en 2008 en contrepartie de l'aide régionale [reprise de dette de Liège par la région wallonne], grève considérablement le budget communal jusqu'en 2016. Une partie de cette somme vient d'une dette partiellement illégitime » (rapport du collectif liégeois, 2014).

« [...] on exige des pouvoirs publics une profonde réforme du financement des acteurs publics locaux pour que soient mis à disposition de ces derniers des emprunts non risqués à taux préférentiels » (lettre du collectif grenoblois aux maires des communes iséroises, 2013).

Alors que les militants français et espagnols imputent la responsabilité de la sous-dotation des collectivités locales à l'État central, les militants liégeois eux ciblent la région wallonne (ce qui confirme notre analyse des imputations politiques, voir le chapitre 2).

Ensuite, d'autres demandes de réforme de l'architecture financière publique relèvent de l'ordre fiscal. Puisque les militants partagent l'idée que les ressources à disposition des institutions publiques sont trop faibles pour répondre aux besoins de la population, il convient pour eux d'appeler à la réforme du système fiscal, en focalisant l'attention sur les contributions des acteurs économiques les plus puissants qui, à leurs yeux, ne contribuent pas suffisamment à l'impôt<sup>20</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas étonnant que de nombreux militants d'ATTAC, association historiquement constituée sur des enjeux de fiscalité, aient rejoint les rangs des auditeurs-citoyens dans les trois pays concernés (dans une proportion plus forte en Belgique et en France). La revendication de la fameuse « Taxe Tobin » est d'ailleurs prégnante dans la logique prescriptive des collectifs grenoblois et liégeois. L'ensemble des collectifs insiste aussi sur le combat contre la fraude fiscale. D'autres demandes consistent à revendiquer un système fiscal

---

<sup>19</sup> On a les mêmes demandes du côté d'un collectif d'audit citoyen de la dette en Angleterre : Research for Action, *Debt and democracy in Newham, A citizen audit of LOBO loans*, 2018, p. 14.

<sup>20</sup> Il faut également souligner que le seul collectif de l'échantillon que l'on pourrait qualifier « d'audit sectoriel » d'un pan de la dette publique, celui de Madrid-Région, qui s'intéresse au domaine de la santé publique, considère la réforme fiscale comme d'autant plus importante que le système de santé publique est essentiellement financé en Espagne par la fiscalité.

plus progressif : les grenoblois plaident pour la « mise en place d'une réelle progressivité de l'impôt sur tous les revenus » (tract de 2012), quand le collectif catalan souhaite un impôt plus conséquent sur les patrimoines (comme le collectif liégeois) et sur les successions, une fiscalité environnementale et une taxe sur les énergies nucléaires (rapport de 2014). Quant au collectif de Madrid-Région, ses membres demandent que la « santé publique [soit] financée grâce aux budgets généraux de l'État, alimentés par une politique fiscale progressiste qui garantit des revenus nécessaires pour couvrir les nécessités sociales, économiques, de genre et environnementales » (rapport de 2018). Lors d'une observation-participante d'une conférence de presse en ligne, tenue en janvier 2021, l'un des principaux représentants publics du collectif avance qu'il faut :

« [...] augmenter la part du budget et des ressources gérés par le public, grâce à la progressivité fiscale, au contrôle des fraudes et de l'évasion fiscale, ce pour assurer la plénitude du développement du service public avec équité ».

Le collectif liégeois condense l'ensemble des demandes fiscales ci-dessus évoquées, en appelant à une « réforme fiscale plus juste », d'autant plus nécessaire que « c'est aux responsables et non aux victimes de la crise d'en payer le coût » (rapport de 2014).

Dès lors, l'ensemble des militants étudiés défendent l'idée de « justice fiscale ». Comme on l'a vu, ils légitiment l'idée d'une redistribution des richesses des acteurs les plus dotés financièrement vers les acteurs plus vulnérables, principe, pour eux, légitime d'une économie politique plus démocratique, à laquelle contreviennent pourtant les mesures austéritaires, dûment condamnées par les militants, car elles feraient porter sur les bénéficiaires des services publics (les secteurs les plus vulnérables) la responsabilité des prises de risque des acteurs financiers ayant provoqué la crise. Comme on le voit à travers l'analyse de ces discours militants, les auditeurs-citoyens considèrent l'impôt comme le levier permettant de socialiser les contributions individuelles en ressources collectives (de collectiviser les ressources<sup>21</sup>) susceptibles de financer les besoins socio-économiques du corps des citoyens<sup>22</sup>. En cela, la nature collective de ces ressources qui doivent être collectées à la hauteur des capacités des divers acteurs économiques (des ménages aux entreprises privées), nécessite d'être exigeant quant à la manière de dépenser l'argent public.

---

<sup>21</sup> Abram De Swaan parle lui d'un « capital de transfert en vertu duquel l'État à une dette passive à l'égard de la communauté des citoyens-contributeurs » (*Sous l'aile protectrice de l'État, op. cit.*, p. 206).

<sup>22</sup> On est sur une prescription similaire à ce qu'aborde Pierre Rosanvallon dans un chapitre sur les « nouvelles voies de la solidarité », à savoir le financement de la « citoyenneté sociale » et donc de l'État social par la fiscalité. Lire : Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question sociale...*, *op. cit.*



Enfin, les demandes les plus communes des divers collectifs sont avant tout d'ordre budgétaire. Dans leurs discours, ils ne cessent d'exhorter leurs interlocuteurs institutionnels à déroger aux règles budgétaires les plus austères (normes communautaires SEC 2010<sup>23</sup>, Traités européens aux lois d'austérité nationale), comme l'affirme le collectif liégeois :

« [...] notre objectif est d'exiger du gouvernement un abandon des politiques d'austérité et des Traités ou projets de Traités internationaux qui aggravent l'endettement, approfondissent la crise et les inégalités de genre (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance [TSCG] ; Traité transatlantique, ...) » (rapport du collectif liégeois, 2014)

« [...] Il faut montrer à la population et aux autorités publiques qu'il existe des solutions crédibles pour alléger radicalement le poids de la dette et rompre avec les politiques d'austérité » (rapport du collectif liégeois, 2017).

Les collectifs français appellent à rejeter le TSCG, quand les militants espagnols critiquent la modification constitutionnelle de 2011, une loi nationale imposant l'austérité locale<sup>24</sup>, ainsi que plusieurs autres dispositions juridiques<sup>25</sup>.

Au-delà de ces demandes ponctuelles, tentons de remonter en généralité, pour donner à voir la conception commune aux collectifs d'audit, sur ce que doit être une économie politique plus démocratique.

### 3. Des revendications au service d'une conception singulière de l'économie politique telle qu'elle devrait être

Réaffirmation de la souveraineté publique face aux acteurs du marché, réforme fiscale substantielle, réforme des transferts entre État et collectivités locales, appels à déroger les règles budgétaires austéritaires : voilà en quelques mots les éléments communs de la logique prescriptive de l'ensemble des auditeurs-citoyens à l'étude, fondés sur des valeurs partagées (équité, solidarité, justice sociale, progrès social). De ces valeurs découlent un ensemble de représentations que les acteurs cherchent à diffuser : la redistribution plus juste socialement des richesses collectives (impôts et endettement), le redéploiement de l'État-Providence, le refus de tout usage chrématiste de l'argent public qui appelle à encadrer plus strictement les usages

---

<sup>23</sup> Système Européen des Comptes, 2010.

<sup>24</sup> *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

<sup>25</sup> Pour le collectif catalan: *Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público* ; pour le collectif de Madrid-Région : *Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud* ; *Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.*

des fonds publics. Ces représentations et prescriptions ne sont en rien propres aux auditeurs-citoyens<sup>26</sup>. On les retrouve chez d'autres acteurs sociaux qui participent à la politisation des politiques économiques de l'État : des mouvements anti-austérité à l'aube de la décennie 2010<sup>27</sup>, aux critiques ayant émergé dans le contexte de la crise sanitaire de la COVID-19<sup>28</sup>, en passant par la vague « jaune » de 2018 en France<sup>29</sup>. En cela, même s'ils procèdent à des formes sophistiquées de critique (voir les chapitres 4 et 5), les auditeurs-citoyens participent d'un mouvement plus général de critique de la qualité démocratique des systèmes politiques, en ciblant les interventions des acteurs publics dans le domaine économique.

En critiquant l'économie politique telle qu'elle leur apparaît, ils revendiquent une conception de la démocratie qui a un écho et une forme d'expression dans le champ intellectuel et académique. Si les militants ne citent pas directement les politistes que l'on va mentionner, les efforts de théorisation de la démocratie de ces derniers peuvent aider à comprendre une partie des conceptions de ce que doit être, pour les militants, l'État, son intervention dans l'économie politique, et la démocratie plus largement. Charles Tilly par exemple met en valeur le fait que le régime démocratique ne se réduit pas qu'à un ensemble de normes procédurales<sup>30</sup> (accès des citoyens à la fabrique de la décision), mais qu'il doit se réfléchir selon une approche plus substantive<sup>31</sup>. Selon cette approche, est démocratique un régime qui encourage la production de décisions favorisant par exemple le bien-être des sujets gouvernés, l'équité et l'égalité sociale. De la même manière, Robert Dahl affirme que ce qu'il appelle la démocratie polyarchique – correspondant plus ou moins à l'état démocratique contemporain des régimes démocratiques libéraux de l'Europe occidentale – ne constitue qu'une étape dans un *unfinished*

---

<sup>26</sup> On peut voir de telles représentations dans l'étude de Hanspeter Kriesi et de Mónica Ferrín sur les « démocrates sociaux » (*in How Europeans View and Evaluate Democracy...*, *op. cit.*)

<sup>27</sup> Donatella della Porta, *Social Movements in Times of Austerity...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> Benjamin Biard, Serge Govaert, Vincent Lefebvre, « Penser l'après-corona. Les interventions de la société civile durant la période de confinement causée par la pandémie de Covid-19 (mars-mai 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2457-2458, 2020, p. 5-130

<sup>29</sup> Samuel Hayat, « Les Gilets Jaunes, l'économie morale et le pouvoir », 5 décembre 2018. En ligne : <https://samuelhayat.wordpress.com/2018/12/05/les-gilets-jaunes-leconomie-morale-et-le-pouvoir/> ; consulté le 11/08/2021.

<sup>30</sup> Pour une définition procédurale de la démocratie, lire notamment l'ouvrage de Robert Dahl, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, en particulier les chapitres 4 et 8.

<sup>31</sup> Guy Hermet (*Culture et démocratie*, Paris, Albin Michel/UNESCO, 1993, p. 24) parle de « démocratie substantielle » : « [...] les formes institutionnelles, les droits individuels ou collectifs, les modes de représentation, la nature et l'étendue de la participation, les structures économiques également, ne constituent au mieux que des instruments mis au service d'une cause qui les dépasse et qui mérite seule le qualificatif de démocratique : soit celle de l'avancement de l'égalité des hommes et des femmes jusqu'à ce point de perfection où ils se trouveront tous en mesure de tirer le meilleur profit de leurs dons personnels ».

*journey* des régimes démocratiques les plus expérimentés, qui peuvent toujours être davantage démocratisés<sup>32</sup>.

Ainsi, pour les auditeurs-citoyens, réformer l'économie politique (les modalités d'intervention du public dans le social) revient à réformer la démocratie elle-même, dans un sens « substantielle »<sup>33</sup>. Comme on l'a déjà indiqué, l'aspiration à une démocratie substantielle passe par une certaine conception de la manière dont l'État (au sens générique) doit intervenir dans certains domaines d'action. Au regard du *pronostic framing* que l'on vient d'esquisser, on peut affirmer que les auditeurs-citoyens défendent une certaine représentation de la démocratie substantielle que l'on se propose d'appeler « économie sociale du moindre marché ». Si l'on reprend la dichotomie avancée par Michel Foucault entre « désir d'État » et « phobie d'État » que l'on propose de complexifier, on peut déjà affirmer qu'ils ont tendance à réclamer plus d'État plutôt que moins d'État.

Toutefois, ils ne réclament pas plus d'État de manière inconditionnelle. S'ils prônent plus d'interventionnisme étatique, c'est à la condition que les citoyens soient impliqués, afin qu'ils délibèrent avec leurs élus et les surveillent pour stimuler leur « conscience sociale »<sup>34</sup>. Avec une foi profonde dans l'efficacité de la régulation publique (l'efficacité, de leur point de vue n'étant pas synonyme d'efficience, mais d'amélioration des conditions sociales et économiques de la population), ils sont convaincus que l'interventionnisme des pouvoirs publics est approprié pour satisfaire les besoins sociaux de la population, et pour assurer la redistribution sociale des richesses et garantir la « justice économique » (un terme que j'ai retrouvé dans plusieurs situations d'entretien). À l'inverse, ils ne voient pas d'un bon œil le recours massif à l'externalisation ou à la délégation de la gestion de services publics à des acteurs économiques privés, de même que la financiarisation des politiques publiques est perçue comme un véritable démantèlement du capital public au profit des acteurs du privés, et donc comme un recul démocratique. On a aussi vu qu'ils ne cessent d'opposer et de distinguer constamment l'administration des affaires publiques et privées<sup>35</sup>. De leur point de vue, on ne peut pas gérer des administrations publiques de la même manière que l'on gère une entreprise. Ils recommandent une attitude offensive de l'État envers les acteurs économiques et financiers, afin

---

<sup>32</sup> Robert Dahl, *On Democracy*, *op. cit.*, p. 99 : « [...] le défi pour les citoyens des anciennes démocraties est de découvrir comment ils pourraient atteindre un niveau de démocratisation au-delà de la démocratie polyarchique » (traduction propre).

<sup>33</sup> Charles Tilly, *Democracy...*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>34</sup> Abram De Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'État...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>35</sup> Que l'on peut rapporter, comme on l'a vu au chapitre 1, à leur familiarité à l'égard de la puissance publique et à un rapport enchanté aux services publics desquels ils ont bénéficié.

de favoriser la poursuite des intérêts de la majorité de la population (assurer les conditions économiques et sociales des citoyens les plus vulnérables).

Néanmoins, ils ne sont pas contre toute forme de marché. Ils pourraient reprendre à leur compte la phrase de Karl Polanyi : « le marché est utile, mais secondaire »<sup>36</sup>. En ce sens, leur « désir d'État » n'est pas illimité, ce qui les distingue des plus fervents dirigistes d'État (ou des fétichistes de la régulation publique). Plutôt que de proclamer la nécessité d'en finir avec le secteur privé ou avec la propriété privée à but lucratif, ils veulent contrôler plus strictement les activités privées lorsque celles-ci sont directement liées à des missions d'intérêt public, comme certains domaines sociaux (éducation, santé, culture notamment), qui doivent être « démarchandisés » – c'est-à-dire sortis d'une logique lucrative – car ils appartiennent à des champs sociaux non-économiques. Ces domaines, tels que l'éducation, la culture ou la santé<sup>37</sup>, doivent être pris en charge par des pôles politiques constitués à cet effet, et administrés avec la participation de citoyens. Ces domaines « préservés » ne doivent donc pas donner lieu à des comportements concurrentiels et pléonexiques, et tout usage chrématiste de l'argent public qui circule dans ces domaines est proscrit. Plus que de dégager des recettes de l'administration de ces domaines sociaux, il convient selon les militants de rendre service aux citoyens. Ces domaines sont donc envisagés, sur le plan financier, comme des domaines « à perte », compensés par le stock d'argent public collecté à partir d'une réforme fiscale progressive, en augmentant la charge fiscale des acteurs économiques les plus dominants, à hauteur de leurs recettes. En ce sens, les auditeurs-citoyens souhaitent indexer la politique économique à la politique sociale, et non l'inverse, dans un objectif de progrès social relativement constant. Comme on peut donc l'affirmer, l'économie est pensée comme devant être au service de la démocratie (égalisation des conditions de vie sociale de la population, sécurisation par les pouvoirs publics des besoins économiques et sociaux de cette dernière). La politique sociale ne peut et ne doit être économiquement neutre, de telle sorte que se concrétise une économie politique et publique jamais réductible à la « société de marché »<sup>38</sup>.

Ainsi, la mise en valeur de rapports des auditeurs-citoyens à l'État (et plus largement aux modalités légitimes d'intervention des pouvoirs publics) ne peut se dissoudre dans l'opposition binaire « demande d'État » / « phobie d'État ». La logique prescriptive des militants, telle qu'on

---

<sup>36</sup> Karl Polanyi, *The great transformation: the political and economic origins of our time*, Boston, Beacon Press, 2001 [édition originale : 1944].

<sup>37</sup> Pierre Rosanvallon parlerait de « degré de socialisation tolérable d'un certain nombre de biens et de services ». Lire : *La crise de l'État-Providence*, Paris, Le Seuil, 1992.

<sup>38</sup> Karl Polanyi, *The great transformation...*, *op. cit.*

l'a analysée, donne à voir des rapports plus complexes, légitimant l'intervention des pouvoirs publics dans certaines domaines plutôt que dans d'autres, au nom d'une conception substantielle de la démocratie qu'est la démocratie sociale. Celle-ci, qui a bien été étudiée par Hanspeter Kriesi et Mónica Ferrín au cours de leur enquête collective sur les citoyens européens, témoigne bien du fait que la justice sociale continue d'être un des ressorts de la légitimité démocratique<sup>39</sup>. Le tableau suivant résumé les différentes demandes des collectifs, qui convergent toutes vers la moralisation de l'économie politique :

**TABLEAU RÉCAPITULATIF N°2 DU PRONOSTIC FRAMING**

Collectif	Mise en place d'une banque publique	Réforme des transferts financiers collectivités locales - État	Réformes fiscales	Réformes budgétaires
Nîmes	Système de l'escompte public	Non	Contrôle de l'évasion fiscale	Non
Grenoble	Système de l'escompte public + BCE doit pouvoir prêter aux acteurs publics directement	Oui	Plus de progressivité des impôts + contrôle de l'évasion fiscale + taxation des transactions financières et spéculatives	Dérogation du TSCG
Catalogne	Nationalisation de banques privées	Oui	Impôt sur les patrimoines, sur les successions + fiscalité environnementale et une taxe sur les énergies nucléaires + contrôle de l'évasion fiscale	Dérogation de l'article 135 de la Constitution espagnole Dérogation aux normes SEC2010 et de plusieurs lois nationales austéritaires
Madrid-Région	Non	Non	Plus de progressivité des impôts + contrôle de l'évasion fiscale	Dérogation de l'article 135 de la Constitution espagnole et de lois nationales austéritaires
Madrid-Ville	Non	Oui	Non	Dérogation de l'article 135 de la Constitution espagnole et d'une loi nationale austéritaire
Liège	Nationalisation de banques privées	Oui	Impôt sur les patrimoines + « réforme fiscale plus juste »	Dérogation au TSCG, au traité transatlantique Dérogation aux normes SEC2010

Comme l'a déjà affirmé, la revendication du redéploiement d'un État social est toutefois conditionnée à la redistribution des rôles politiques entre gouvernants et gouvernés.

<sup>39</sup> Radoslaw Markowski, « Determinants of Democratic Legitimacy. Liberal Democracy and Social Justice », in Mónica Ferrín, Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View...*, op. cit., p. 257-282.

## II. L'imposition d'une division alternative du travail politique

Pendant que les citoyens-contrôleurs cherchent à imposer leur conception démocratique en se saisissant de demandes relatives à l'économie politique, ils s'évertuent aussi à modifier la division du travail politique traditionnelle. On dira plus largement qu'ils souhaitent, par des appropriations différentes de l'audit citoyen, faire émerger une « démocratie d'interaction »<sup>40</sup>, c'est-à-dire densifier les interactions entre gouvernants et gouvernés. On étudiera d'abord leurs revendications les plus communes (comme l'amélioration du droit à l'information), avant d'aller cerner les variations existantes dans la manière qu'ont les collectifs de prescrire une redéfinition de la division du travail politique.

### 1. La transparence et l'accès à l'information publique comme droit de contrôle citoyen

La transparence est un concept éminemment polysémique<sup>41</sup>, car associé ou en concurrence avec d'autres valeurs – comme l'efficacité, la confiance, la responsabilité, l'autonomie, le contrôle, la confidentialité, l'équité, ou la légitimité<sup>42</sup>. Voyons de quelles manières les auditeurs-citoyens y font référence, notamment en mobilisant des normes légales :

« [...] il convient de rappeler que conformément à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration." Sur ces fondements, le demandeur se prévaut du droit à l'accès et à la communication des documents présentant un caractère administratif en ce qu'ils concernent les emprunts contractés par ladite métropole [...]. Selon la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal modifiée par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015, les citoyens aussi bien que les élus ont le droit de prendre connaissance des documents administratifs relatifs à ces personnes morales » (mémoire en justice du collectif grenoblois, 2016).

Ici comme ailleurs, les militants français ne cessent de ponctuer leurs discours publics de la référence à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (inscrit dans le

---

<sup>40</sup> Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique...*, *op. cit.*

<sup>41</sup> Sur la polysémie du terme « transparence », lire : Marylou Hamm « Transparency in the European crisis. Between ethicization and economicization », in François Foret, Oriane Calligaro (dir.), *op. cit.*, 2018.

<sup>42</sup> David Heald, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *art. cit.*, p. 38.

bloc de constitutionnalité) et d'une loi de 1978. Les collectifs espagnols eux se réfèrent à une loi nationale de 2013, à laquelle le collectif de Madrid-Ville ajoute une norme municipale :

« Dans le cadre de la loi 19/2013 du 9 décembre sur la transparence, l'accès à l'information publique et le bon gouvernement<sup>43</sup>, et de la nouvelle ordonnance de transparence de la ville de Madrid approuvée en séance plénière le 27 juillet 2016, nous avons formulé plusieurs demandes d'informations à la mairie » (rapport de 2017).

Le collectif liégeois réclame, lui aussi, un accès à l'information publique :

« [...] l'accès à l'information n'est pas aisé et celle-ci, quand elle est disponible, est difficile à déchiffrer pour de simples citoyens. Doit-on en conclure que le contrôle du budget de la Ville n'est réservé qu'à une série d'experts ? Non! Utilisons notre droit à l'information inscrit dans le code de la démocratie locale de la région wallonne auquel les communes ont souscrit » (tract du collectif liégeois, 2014).

Comme on le voit, dans l'esprit des citoyens-contrôleurs, la transparence renvoie autant à un droit à l'information publique des citoyens, qu'à un droit de regard, et donc d'intervention, dans les affaires publiques :

« [...] les contribuables ont le droit de connaître à qui va leur argent » (tract du collectif grenoblois, 2016).

« La crise à montrer que nous étions malheureusement très loin de cette réalité, il est temps de remettre nos nez de citoyens dans les affaires qui nous concernent au premier chef et d'avoir notre mot à dire » (rapport du collectif liégeois, 2014).

On comprend que l'accès à l'information n'est pas seulement pensé comme un devoir des décideurs vis-à-vis de leurs administrés. Il est conçu comme un droit des citoyens. Revendiqué ici sur le registre moral (premier extrait), ou sur le registre démocratique<sup>44</sup> (deuxième extrait), afin que ceux-ci soient susceptibles de s'intéresser aux affaires de la cité, certains auditeurs-citoyens font de ce droit à l'information un « droit à la vérité » sur les origines de la « crise de la dette » :

« Devant l'opacité et le manque de transparence de la *Generalitat* de Catalogne, nous voulons partager et construire ensemble le récit de la dette, depuis les bases citoyennes [...]. Nous voulons comprendre quelles sont les marges de manœuvre réelles pour définir et appliquer un plan de choc pour faire face à l'urgence sociale de notre pays » (rapport du collectif catalan, 2014).

---

<sup>43</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>44</sup> Hélène Michel, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, Vol. 165(1), 2018, p. 5-15.

D'autres militants, du collectif de Madrid-Ville, vont jusqu'à affirmer que l'opacité des pratiques politiques favorisent les intérêts d'une classe sur une autre :

« [...] le manque de transparence et de reddition de comptes dans l'utilisation des fonds publics est un obstacle aux efforts pour protéger les droits des plus pauvres. De plus, le droit à l'information n'est pas un concept abstrait, il a des répercussions pratiques et il est intimement lié aux moyens de subsistance » (rapport du collectif de Madrid-Ville, 2017).

Ce type de discours rend compte d'une vision « oligarchique » des mondes politiques institutionnalisés, favorisant les intérêts des classes les plus riches. Les militants de Madrid-Ville légitiment donc l'accès à l'information comme moyen de concrétiser la justice sociale à laquelle ils sont attachés. Et, comme on le voit à travers les propos de cette militante liégeoise à la retraite, l'audit citoyen semble être un puissant vecteur pour concrétiser le droit à l'information, considéré comme essentiel pour la démocratie :

« Un audit, c'est mettre de la lumière, analyser, essayer de voir et de comprendre. C'est refuser l'idée qu'on ne comprendra jamais rien. On est capables comme simples citoyens de comprendre, cela mettra du temps mais on comprendra. Quand on comprendra, on sera critique et on verra si on ne peut pas rejeter une partie de cette dette et de ce coût, afin de pouvoir maintenir les services publics et les emplois publics » (entretien le 9 janvier 2019, à Liège).

De la même manière, une militante catalane s'exprime en ces termes :

« [L'audit citoyen] *n'est pas un processus qui doit rester dans les mains d'une poignée d'experts, ni d'une commission formée depuis les administrations ou par les partis politiques qui sont responsables de la situation.* Pour être politiquement efficace, l'audit doit être un processus généralisé et populaire qui contribue à la prise de conscience des citoyens. Si les citoyens comprennent comment on en est arrivé à cette situation, on pourra prendre des décisions plus éclairées dans le futur » (article de presse d'une auditrice-citoyenne catalane, 2016 ; je souligne).

L'amélioration des processus de transparence et du droit à l'information apparaît donc pour les militants comme la condition nécessaire afin de développer les territoires politiques des citoyens. Ce droit est convoqué par les auditeurs-citoyens contre ce qu'ils assimilent à « l'inclination technocratique » de l'action publique<sup>45</sup> (qui dépolitise et confine des questions politiques susceptibles d'être débattues de manière élargie). Dès lors, proclamer le droit à l'information revient à revendiquer un droit à la participation :

« Nous avons le droit (et le devoir) de savoir [...]. Notre droit d'accès à l'information est garanti, de la Constitution [article 32 de la Constitution belge] aux codes régionaux, mais les

---

<sup>45</sup> Pour reprendre l'expression de Stéphane Cadiou, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, Vol. 148, 2014, p. 48.



administrations n'ont pas l'habitude que nous nous en servions. En exerçant ce droit, nous inversons cette tendance et les obligeons à améliorer leurs politiques de publicité passive et active » (rapport du collectif liégeois, 2017).

« [...] ce sont nos impôts, donc les citoyens doivent décider » (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Région, 13 octobre 2018, à Madrid).

« [...] il faut dépasser le manque de participation politique qui est plus le fait de l'opacité des décisions des institutions que du citoyen lui-même » (proposition d'institutionnalisation de l'audit citoyen adressée à l'exécutif madrilène, 2015).

Ainsi, la transparence est réclamée, au nom d'un droit de contrôle des gouvernés sur les gouvernants. Au-delà du rappel des valeurs que tous les militants à l'étude fondamentales pour le bon exercice de la démocratie, ils affinent différemment leurs revendications. Par exemple, le collectif liégeois est celui qui a adressé le plus de demandes à leurs élus locaux, au moment des élections communales de 2018 :

«

- Mettre à disposition du public les tableaux des emprunts de chaque année depuis leur existence.
- Rendre publiques toutes les commissions, voire les retransmettre en direct et en différé, comme pour le conseil communal.
- Organiser une rencontre publique [...] afin que les citoyens puissent poser des questions et/ou demander des éclaircissements sur l'énoncé et le contenu des points qui seront abordés lors de ce conseil communal » (rapport de 2018).

«

- [...] pour mieux comprendre le contenu des points à l'ordre du jour (leur titre suffit rarement pour cela), les dossiers fournis aux conseillères et conseillers communaux devraient être accessibles à la population également [...]
- Nous souhaitons plus de clarté, d'informations, de données disponibles et consultables directement en ligne, sans qu'il soit sans cesse nécessaire de solliciter, d'attendre, d'espérer des réponses d'une élue ou d'un élu, d'un ou d'une membre ou de l'administration ou d'un cabinet échevinal. Ces conditions sont indispensables pour assurer l'exercice d'une démocratie vivante et participative » (rapport de 2017).

Les demandes liées à l'accès aux documents et aux délibérations entre élus sont ainsi nombreuses, et se doublent d'un discours sur la démocratie digitale. Les militants de Madrid-Ville préconisent une réduction des délais dans la transmission des informations par les responsables et employés publics, ainsi que la publication de tous les contrats passés par la mairie sur le « portail de transparence » municipal (rapport de 2017). Dans le cas catalan, les militants réclament, au-delà des informations « partielles » publiées par l'administration régionale, un effort de pédagogie budgétaire de la part des responsables :

« Non seulement nous voulons avoir accès à des graphiques compréhensibles pour tous, nous avons également le droit d'avoir accès à des informations détaillées (avec le plus haut niveau de

détail possible), ouvertes et libres, exploitables et rétroactivement. Nous savons que les informations financières sont centralisées et que le partage avec le public n'est pas complexe. C'est juste une question de volonté politique » (lettre du collectif catalan au Secrétaire d'économie, département de la vice-présidence d'économie et d'*hacienda*, de la *Generalitat*, 2016).

Tout comme les militants catalans, les membres de Madrid-Région souhaitent élargir la portée des informations mises à disposition par l'administration régionale en ligne :

« Tous les contrats, accords économiques, clauses et détails, selon la loi, doivent être publics et facilement accessibles pour examen par une partie des citoyens, disponible via le portail de transparence ou une autre plateforme gérée, par exemple, par l'Office indépendant de régulation et de supervision des marchés publics » (rapport de 2019) ;

« Le droit d'accès à l'information publique se doit d'être garanti par l'intermédiaire d'une loi exhaustive sur les contenus accessibles, y compris les informations sur les activités de lobbying » (autre rapport de 2019).

Si les collectifs français ont un discours éminemment critique sur l'opacité et le manque de réactivité des responsables politico-administratifs qu'ils interpellent, ils se contentent surtout de rappeler à l'ordre légal les décideurs sur leurs obligations de communication de documents à caractère public.

Dans tous les cas, l'accès à l'information est considéré par les militants comme une étape essentielle dans l'avènement d'une démocratie procédurale, qui permettrait cumulativement de renforcer les prises (informationnelles et donc politiques), sur lesquelles les citoyens peuvent interagir avec leurs gouvernants, et la responsabilisation de ces derniers. Ainsi, le droit à l'information, vu comme favorisant et favorisé par la technologie politique qu'est l'audit citoyen, permettrait selon ces militants d'habiliter de nouvelles manières démocratiques de produire des décisions.

## 2. La reconfiguration de la relation gouvernants/gouvernés

Au-delà du droit d'accès et de participer aux affaires publiques, les citoyens-contrôleurs de la dette publique envisagent de reconfigurer et d'amender la division classique du travail politique : la forme de gouvernement représentatif, qu'ils assimilent davantage à une forme délégative, où les citoyens sont réduits à leur qualité d'électeurs. C'est par la position qu'ils occupent, entre décideurs/élus et gouvernés, qu'ils cherchent à se légitimer comme figure

d'intermédiaire politique<sup>46</sup> à même de densifier les interactions démocratiques entre gouvernants et gouvernés. Le chapitre 1 a mis en valeur que le citoyen-contrôleur ne représentait pas le type moyen (ou médian) des citoyens. En cela, il n'est pas un gouverné comme les autres : parce qu'il dispose de ressources politiques et intellectuelles, et surtout, qu'il les met au service d'une entreprise critique de la politique.

Leur position d'intermédiation se perçoit à travers le fait qu'ils revendiquent, dans leurs discours publics, deux « audiences »<sup>47</sup> :

« Créé en mars 2013, ce groupe [d'audit citoyen] réalise à la fois un travail de sensibilisation en direction de *la population liégeoise* et un travail de recherche sur plusieurs grandes questions : l'historique de la dette de la ville, les conséquences de la crise financière, les perspectives d'évolution » ; on s'adresse aux « *Liégeois, Liégeoises* », aux « *citoyennes et citoyens travaillant à la ville* », aux « *travailleurs et travailleuses* » (rapport de 2014 du collectif liégeois).

« Le collectif local présentera son action : alertes et conseils aux *collectivités publiques de l'Isère* qui se trouvent dans une situation financière délicate, comme la métropole de Grenoble, mais aussi Seyssins, Sassenage, et bien d'autres communes » ; « nous voulons faire l'analyse des données avec vous pour aider *les élus* à prendre la bonne décision » ; « [le collectif d'audit citoyen grenoblois] se tient à la disposition de *toute collectivité ou collectif de citoyens* désireux de mener une action contre les dettes illégitimes » ; « ce n'est pas le montant de l'endettement qui nous interroge, mais sa part illégitime ; c'est ce que nous voulons dégager et porter à la connaissance des *citoyens* » (divers documents du collectif grenoblois ; je souligne).

« *Chaque mouvement citoyen, chaque lutte sectorielle, chaque comité de travailleurs, chaque assemblée locale* constitue une source d'information de première main pour analyser le processus d'endettement des différentes institutions publiques » ; « nous souhaitons que le processus d'audit citoyen soit ouvert à tous et toutes, y compris des partis politiques (seulement quand ils ne sont pas impliqués dans les processus d'endettement que l'on audite). » ; « Nous insistons sur l'importance d'impulser des audits citoyens, qui apportent des informations et des preuves, qui permettent à la *population* de comprendre comment on a accumulé ces dettes, et d'ouvrir le débat sur l'illégitimité. Ils peuvent aider à améliorer les processus de transparence et la participation citoyenne » (article du collectif catalan, 2013 ; je souligne).

« *Aux gens, aux citoyens dans les districts [madrilènes]* » ; « *aux bases sociales* » ; « au niveau des districts et des quartiers » ; aux « *voisins et voisines de chaque quartier* qui sont ceux qui connaissent le mieux leurs quartiers et districts et qui sont les mieux placés pour analyser et débattre sur la légitimité des dépenses qui les concernent » ; à la « *population madrilène* » ; « on a essayé de chercher *des gens, dans tous les districts, des voisins, des militants*, pour faire des

---

<sup>46</sup> Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002. La littérature sur la représentation politique permet d'ailleurs de compléter l'étude des intermédiaires politiques : Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1972, p. 209-240 [1ère édition : 1967] ; Jane Mansbrige, « Rethinking Representation », *The American Political Science Review*, Vol. 97 (4), 2003, p. 515-528 ; Michael Saward, *The Representative claim*, op. cit. ; Pierre Bourdieu, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 52-53, 1984, p. 49-55 ; Yves Sintomer, « Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », *Raisons politiques*, Vol. 50, 2013, p. 13-34 ; Samuel Hayat, « La représentation inclusive », *Raisons politiques*, Vol. 50, 2013, p. 115-135 ; Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014 ; Virginie Dutoya, Samuel Hayat, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue française de science politique*, Vol. 66 (1), 2016, p. 7-25.

<sup>47</sup> Michael Saward, *The Representative Claim*, op. cit., p. 49. Précisions que tous ceux qui expriment des « representative claims » ne sont pas nécessairement des prétendants à la représentation (des *would-be representatives*).

réunions et des groupes. On leur donnait des ateliers, du matériel, un accompagnement, pour que se créent des groupes d'audit par district » ; mais aussi aux « *représentants des mouvements sociaux de Madrid* intéressés », à des « *listes municipales* » de la région de Madrid ainsi qu'à l'*équipe municipale de Madrid* (divers documents du collectif de Madrid-Ville ; je souligne).

« On a fini par se dire qu'il serait approprié d'émettre une série de rapports qui permettent aux *citoyens* de connaître les entreprises [qui obtiennent une part non-négligeable des marchés publics émis par la région de Madrid], leurs activités et les connexions qu'elles entretiennent avec le pouvoir politique et le rôle qu'elles jouent dans le processus de privatisation de la santé publique » ; « Nous souhaitons donner *aux citoyens et aux mouvements sociaux* un instrument rigoureux qui aide autant à comprendre la dette dans le domaine de la santé, à en identifier la dette illégitime pour en déclarer le non-paiement, qu'à comprendre et transformer le système de santé dans le sens d'une santé réellement publique [...], financée par nos impôts et sans "remboursement", et universelle, sans exclusion ni inégalités » (divers rapports de 2015 du collectif de Madrid-Région ; je souligne).

« *Contribuables nîmois* » ; « *habitants de la métropole* » ; « Notre collectif citoyen, préoccupé par le problème des prêts toxiques contractés par l'agglomération, notamment au budget annexe "assainissement", a décidé d'en analyser l'origine et les conséquences. Notre action n'a qu'un objectif : *informer les citoyens de l'utilisation de leurs contributions*. Notre seul souci est d'informer pleinement les citoyens et de dénoncer cette pratique bancaire qui plombe les finances des collectivités et, donc le pouvoir d'achat des *citoyens, usagers ou contribuables*. » (divers documents du collectif nîmois ; je souligne).

Aux décideurs et à celles et ceux qui prétendent gouverner, les militants rappellent le devoir de représentation substantielle du peuple sociologique<sup>48</sup> ; aux citoyens, ils rappellent la nécessité de se mobiliser et d'adresser des demandes aux élus pour ne pas s'enfermer dans la remise de soi politique<sup>49</sup>. Dans un registre discursif qui emprunte aux campagnes électorales des stratégies de présentation de soi pour se grandir<sup>50</sup> et apparaître « authentiques »<sup>51</sup>, la prétention des citoyens-contrôleurs à « démocratiser le lien représentatif »<sup>52</sup> effraie parfois leurs interlocuteurs institutionnels qui ne savent pas s'ils doivent les considérer comme des concurrents partisans (voir chapitre 8).

Pour autant, on l'a vu, et c'est l'un des étonnements au centre de cette thèse : en dépit de leurs ressources, les auditeurs-citoyens ne prétendent pas se substituer à leurs mandataires politiques afin de conquérir les trophées électoraux. Cette distanciation à l'égard de la politique ne les affranchit pas de réaliser un travail politique pour modifier les modalités d'interactions et les relations entre gouvernants et gouvernés. Tous les collectifs sans exception ont entretenu, lors

---

<sup>48</sup> Manuel Cervera-Marzal, « Présentation. Les métamorphoses du peuple », *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Vol. 49 (1), 2019, p. 271-274.

<sup>49</sup> Anaïs Varo parle d'« actes de citoyenneté » et de subjectivation politique : « Energía y ciudadanía : (re)construcción de espacios locales de democratización », *Revista Especial de Investigación Jurídica*, Vol. 3 (5), 2019, p. 71.

<sup>50</sup> Lilian Mathieu, *La démocratie protestataire. Mouvements sociaux et politique en France aujourd'hui*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 143-170.

<sup>51</sup> Michael Saward, « Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected », *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 17 (1), 2009, p. 1-22.

<sup>52</sup> Expression de Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*

du temps de la mobilisation propre aux collectifs d'audit citoyen (entre 2011 et 2018), des contacts avec des représentants élus : ils ne sont donc pas dans une logique exclusivement de représentation externe et autonome du champ politique<sup>53</sup>. Acteurs critiques des modalités d'organisation et des effets d'une démocratie considérée comme plus délégitimative que représentative, les auditeurs-citoyens ne sont toutefois pas des entrepreneurs de délégitimation de la représentation politique. S'ils cherchent à refaçonner la division du travail politique démocratique, il ne s'agit pas pour eux d'opposer démocratie et représentation politique. Pour reprendre les mots de Hanspeter Kriesi, Willem Saris et Paolo Moncagatta, ils ne sont pas des « direct democrats »<sup>54</sup>. Abolir l'ordre représentatif et lui substituer une logique d'*isonomia* réduirait alors toutes les raisons d'être du citoyen-contrôleur qui cherche à reconfigurer, mais pas à annihiler le lien représentatif. Les citoyens-contrôleurs doivent plutôt être pensés comme des intermédiaires citoyennistes<sup>55</sup>, auxquels on peut associer deux objectifs. Le premier est de chercher à subjectiver politiquement des segments précarisés de la population : des travailleurs, de ces citoyens ancrés localement, des « petites gens » si l'on reprend leurs discours. Vis-à-vis du grand public, ils doivent rendre l'interaction démocratique désirable, aux yeux des citoyens qui ont désinvesti leur rôle de citoyen au sens juridique. Leurs démarches visent à lutter contre la production de l'indifférence politique<sup>56</sup>, d'autant qu'ils estiment se mobiliser sur une thématique qui concerne l'ensemble de la communauté politique : les usages de l'argent public. Le second objectif est de rappeler aux décideurs la réalité des conditions sociologiques et sociales des populations dont ils sont censés représenter les intérêts.

Dès lors, les intermédiaires citoyennistes que sont les citoyens-contrôleurs à l'étude proposent, à la lisière des deux espaces (gouvernants et gouvernés), un réinvestissement moral et politique de la figure du citoyen. Comme on le verra par la suite, l'endossement de ce rôle d'intermédiaire ne signifie pas nécessairement que les citoyens-contrôleurs améliorent la qualité des interactions entre gouvernants et gouvernés. Au contraire, selon les perspectives normatives que l'observateur peut adopter, la figure de citoyen-contrôleur peut contribuer à complexifier, davantage qu'elle ne l'est, l'action publique.

---

<sup>53</sup> Samuel Hayat, « La représentation inclusive », *art. cit.*

<sup>54</sup> Hanspeter Kriesi, Willem Saris, Paolo Moncagatta, « The Structure of Europeans' Views of Democracy. Citizens' Models of Democracy », in Mónica Ferrín, Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View...*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>55</sup> On s'écarte ici de la définition du citoyennisme donnée par Paolo Gerbaudo qui l'assimile dans son étude à un courant de pensée restrictif (« l'anarcho-populisme »). Lire : Paolo Gerbaudo, *The Mask and the Flag Populism, Citizenism and Global Protest*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

<sup>56</sup> Contre ce que Murray Edelman nomme la « political quiescence » (*The Symbolic Uses of Politics*, Urbana/Chicago, University of Illinois Press, 1985 [1ère édition : 1964], p. 4).

On peut ainsi considérer les citoyens-contrôleurs comme des prescripteurs de représentation démocratique, ici entendue dans son sens le plus formel<sup>57</sup>. Si tous les collectifs cherchent à reconfigurer les modalités du lien représentatif et à amender la division du travail politique dominante, afin de rendre les gouvernants moins indépendants des gouvernés, tous ne défendent pas strictement la même reconfiguration démocratique.

Considérons d'abord les demandes des collectifs français à cet égard :

« [...] les élus doivent protéger les contribuables » (note de presse du collectif grenoblois, 2013)

« Ils doivent prendre des mesures pour protéger les citoyens » ; « Le rôle des élus est de défendre les intérêts de leur collectivité et de leurs administrés pas d'amnistier des délinquants financiers » (tract du collectif grenoblois, 2016) ;

« Les élus ont un devoir de faire respecter le droit et les intérêts des contribuables » (lettre aux élus du conseil métropolitain du collectif grenoblois, 2016) ;

« On voulait d'abord sensibiliser les élus sur les emprunts toxiques et le rôle des banques, et les citoyens plus largement » (entretien avec un auditeur-citoyen grenoblois, le 2 octobre 2019).

Ces quelques extraits sont représentatifs du fait que les militants français se limitent souvent au registre de l'interpellation citoyenne des décideurs. Les premiers rappellent aux seconds les grandes valeurs et les grands principes qui doivent guider leurs décisions (« protéger les contribuables/les citoyens »). En plus de ces rappels à la représentation substantielle des décideurs vis-à-vis de leurs administrés, les auditeurs-citoyens français insistent sur l'importance de démocratiser les interactions, pas seulement entre gouvernants et gouvernés, mais entre les élus. Par exemple, un militant nîmois adresse au Président de la métropole nîmoise (en mars 2018) les exigences suivantes :

« [...] il faut faire respecter les droits de l'assemblée délibérante et rendre vivante la démocratie » ; « [...] cette démocratie passe par une information complète des élus communautaires sur tous les sujets dont ils ont à débattre ».

Si les militants français insistent sur la nécessaire réactivité des gouvernants à l'égard des gouvernés, ils se concentrent davantage sur le manque de démocratie à l'intérieur de l'assemblée délibérante qu'ils ciblent. On est donc bien dans un geste critique qui consiste à pointer les défauts de la représentation politique, sans pour autant prôner le dépassement de l'horizon de la démocratie représentative<sup>58</sup> : leur imaginaire démocratique semble être indexé à

---

<sup>57</sup> Ce qu'Yves Sintomer appelle la « représentation-mandat » (« Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », *art. cit.*, p. 20).

<sup>58</sup> Camille Bedock, « Citizens' Contrasting Aspirations About Their Political System : Entrustment, Participation, Identification and Control », *Frontiers in Political Science*, 2020 [en ligne]; Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud,

la remise de soi à des représentants élus. Mais pour les militants français, cette remise de soi est conditionnée au refus d'une démocratie délégative sans prise sur l'action des mandatés. Il s'agit plutôt de défendre une relation de représentation politique plus interactive. Lorsque j'interroge des militantes grenobloises sur l'opportunité d'institutionnaliser politiquement l'audit citoyen (l'inscrire dans un cadre légal), elles réfutent en me répondant :

Une première enquêtée : « Qu'il y ait un regard depuis l'extérieur oui, mais si c'est un groupe déjà dans le cercle, cela ne servirait à rien. Il faut que ce soit un groupe extérieur qui ait la volonté de farfouiller ».

Une seconde enquêtée : « il faudrait créer un observatoire indépendant » (entretien avec deux militantes grenobloises, le 18 février 2019 à Grenoble).

On est là dans une forme de « scepticisme participatif »<sup>59</sup>. Ce refus de l'institutionnalisation politique se retrouve aussi dans le discours des membres du collectif de Madrid–Région, contrairement à ceux de Madrid–Ville, de Catalogne et de Liège. Un militant de Madrid–Région l'atteste, lors d'un entretien :

« En 1992, quand le Parti socialiste (PSOE) est arrivé au pouvoir [...], vu que les mouvements de voisins étaient des foyers revendicatifs qui pouvaient déranger, s'est produit un processus de cooptation, d'absorption... Le PSOE a essayé de prendre le pouvoir dans la majeure partie des mouvements. Dans l'autre sens, beaucoup de gens des associations de voisins se sont vu offrir l'opportunité de rejoindre les institutions, de travailler avec le PSOE, dans les mairies, au gouvernement. Ça a été la même chose en 2015, après les élections municipales. Beaucoup de militants ont abandonné les mouvements sociaux pour aller dans le monde institutionnel. Que ce soit en 1992 ou en 2015, le processus de cooptation par l'institution se répète. Nous, on refuse cela. On ne veut pas des initiatives citoyennes qui sont imposées depuis le gouvernement. On veut des initiatives citoyennes depuis le bas » (entretien à Madrid, le 13 octobre 2018).

Pour ce militant, il est inenvisageable d'exhorter les pouvoirs publics à institutionnaliser politiquement l'audit citoyen. Celui-ci doit rester extérieur et ne pas être réglé juridiquement, de peur que les élus contrôlent le processus d'audit. De plus, dans leurs discours, les militants de Madrid–Région prônent :

« Nous voulons développer un outil qui permette à la population d'être active dans la définition d'un système de santé publique qui privilégie le caractère universel, qui exige la justification transparente de chaque euro engagé dans le bien fondamental qu'est la santé » (note de presse, 2016).

Dans un autre rapport (2018), les membres du collectif avancent l'idée d'« organes de contrôle avec participation des citoyens et professionnels de la santé », sans davantage préciser. Comme

---

Héloïse Nez, Jessica Sainty, Julien Talpin, « Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique », *Sociologie*, Vol. 12 (1), 2021, p. 1-19.

<sup>59</sup> Patricia García-Espín, Ernesto Ganuza, « Participatory Skepticism... », *art. cit.*

les collectifs français, ils refusent la mise en place d'un contrôle citoyen indexé à une matérialité institutionnelle et adossé aux autorités publiques. Ils envisagent le contrôle citoyen comme un contrôle social extérieur, qui ne doit pas être institutionnalisé politiquement<sup>60</sup>. Les auditeurs-citoyens de Madrid-Région veulent plutôt en faire une « institution » du social<sup>61</sup>, indépendante des décideurs, sorte de « forum hybride »<sup>62</sup> entre experts de la santé et citoyens plus ou moins profanes. La seule différence relevée entre militants français et ceux de Madrid-Région est la suivante : les seconds insistent plus sur les modalités d'un contrôle social des citoyens sur les gouvernants, quand les premiers se focalisent davantage sur le fait de donner plus de poids aux élus d'opposition. Autrement dit, les militants de Madrid-Région font valoir un discours plus sophistiqué quant à la manière de démocratiser et de rendre interactives les relations entre gouvernants et gouvernés, en ne plaidant pas seulement pour l'amélioration des mécanismes propres à la démocratie représentative. Celle-ci doit être complétée par des mécanismes d'interpellation plus directe – plus formalisés et permanents dans l'esprit des militants de Madrid-Région – afin de stimuler la réactivité des gouvernants et d'inspirer leurs conduites, au moyen de recommandations émanant des citoyens, bien au-delà de simples demandes d'information et du rappel des valeurs qui doivent guider l'agir politique des gouvernants.

Ces militants français et de Madrid-Région se distinguent ainsi en deux points de leurs homologues espagnols (Madrid-Ville et Catalogne) et liégeois. D'abord, ils revendiquent l'institution d'un contrôle social extérieur sur les agirs des gouvernants, sans matérialité institutionnelle. Comme on va le voir, les collectifs de Madrid-Ville, de Catalogne et de Liège font valoir des demandes d'institutionnalisation de l'audit citoyen qu'ils conçoivent comme une technologie politique qui doit s'inscrire dans le cadre légal, ce que l'on ne retrouve pas en France. Ensuite, les militants français et de Madrid-Région souhaitent démocratiser la relation de représentation, quand les trois autres collectifs militent pour instituer une autre division du travail politique.

---

<sup>60</sup> Sur les relations entre prise en charge institutionnelle et « disruptivité » (c'est-à-dire potentiel de radicalisation démocratique), lire : Didier Caluwaerts, Min Reuchamps, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations... », *art. cit.*

<sup>61</sup> Typique de la montée en puissance du registre de la « surveillance citoyenne » et de la mise en place contemporaines de divers « observatoires » citoyens. On peut y voir des formes modernes d'institution du lien social et politique en dehors des partis, à l'image des travaux du philosophe pragmatiste américain John Dewey qui prône la constitution de multiples « publics » mobilisés à travers des enquêtes sociales *Public and its problems*, New York, H. Holt/Company [1<sup>ère</sup> édition : 1927].

<sup>62</sup> Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, Michel Callon, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, p. 377.



### 3. De l'institutionnalisation politique du contrôle citoyen : les cas de Madrid–Ville, de Catalogne et de Liège

Contrairement aux auditeurs-citoyens français, les collectifs espagnols et celui de Liège ne se limitent pas à un rappel des élus à l'ordre axiologique. Ils ne se cantonnent pas non plus à plaider pour une démocratisation au sein des assemblées politiques. Il s'agit bien de demander l'ouverture de ces assemblées délibérantes, en y associant des citoyens. À l'inverse des militants de Madrid–Région, ils expriment en majorité la nécessité de donner une matérialité politique et un cadre légal aux interactions entre citoyens et gouvernants. Il existe toutefois une poignée minoritaire de militants réticents, qui préfèrent envisager le contrôle citoyen dans la même perspective que les auditeurs-citoyens de Madrid–Région, mais nous ne les traiterons pas ici.

Voyons comment l'imaginaire démocratique des militants de Madrid–Ville, de Catalogne et de Liège induit des bouleversements plus conséquents par rapport à l'imaginaire des militants français et de Madrid–Région. Il faut d'abord préciser que les *designs* proposés par les collectifs interviennent dans un contexte particulier. C'est en effet dans la dynamique de campagnes électorales municipales que les collectifs de Liège, de Madrid–Ville et de Catalogne (qui se mobilise aussi au niveau de la municipalité de Barcelone à partir de 2015) parviennent à inscrire l'audit citoyen dans plusieurs programmes de formations politiques.

Commençons par le collectif liégeois. Il publie un *memorandum* afin d'exprimer ses demandes en vue des élections communales de 2018. Plusieurs partis, essentiellement d'opposition – rappelons que Liège est administrée par une majorité issue du Parti socialiste depuis 1973 – reprendront au sein de leurs programmes le projet d'audit citoyen, en particulier le Parti du travail de Belgique et Vert ardent (issu des rangs du parti Ecolo)<sup>63</sup>. Lors de la campagne communale de 2018, les militants liégeois avancent la proposition suivante : la mise en place d'une « commission permanente d'audit citoyen » constituée pour moitié de citoyens tirés au sort, pour un quart de représentants d'associations d'intérêt public et pour un quart de fonctionnaires communaux. Cette commission serait chargée de « contrôler les finances de la ville », sans préciser la portée décisionnelle ou consultative de ce contrôle. Un tel contrôle serait assez inédit, par l'ampleur de ses prérogatives, dans la mesure où il concernerait l'ensemble des décisions financières de la ville (et pas seulement une part du budget d'investissement, comme on l'a vu à travers des budgets participatifs<sup>64</sup>). On parle « d'auditer le stock actuel de la ville »,

---

<sup>63</sup> Parti du travail de Belgique, *Reconquérir la ville de Liège. Programme communal. Liège 2018*, 2018, p. 92-93 ; Vert ardent, *Programme pour les élections communales de 2018*, 2018, p. 19 et p. 34.

<sup>64</sup> À ce sujet, lire : au Brésil, Gianpaolo Baiocchi, *Militants and Citizens : The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, 2005 ; en France : Alice Mazeaud, « Allocation de l'argent public et

ce qui donne un mandat assez large. Par ailleurs, le collectif souhaite mêler démocratie délibérative, entendue au sens classique (par le tirage au sort), et démocratie participative (en conviant certaines associations à siéger dans l'audit citoyen). Dans la composition des « effectifs citoyens », on est assez proche des Conseils citoyens français<sup>65</sup> et des conseils de quartier qui se développent en région bruxelloise<sup>66</sup>. On peut parler d'un modèle de délibération mixte (impliquant participation de citoyens tirés au sort et participation associative<sup>67</sup>). Le collectif liégeois insiste sur la distinction, que l'on va retrouver du côté des propositions méthodologiques des collectifs de Madrid-Ville et catalan, entre citoyens organisés (société civile/mouvements sociaux) et citoyens non-organisés (qui ne sont pas convoqués en tant que membres ou représentants d'un mouvement). Il faut souligner que l'audit citoyen envisagé a notamment pour but de mener, un « contrôle de légitimité » des finances communales, pour aller plus loin que le contrôle de légalité, pratiqué par les institutions juridictionnelles mais jugé insuffisant par les citoyens-contrôleurs. Enfin, un tel dispositif se tient relativement à l'écart des décideurs politiques (puisque'ils ne peuvent qu'y siéger sans voix), mais moins des décideurs techniques, puisque la commission serait composée de 25% de fonctionnaires communaux. Mais on ne précise pas les modalités de comptage de voix : les fonctionnaires peuvent-ils voter les délibérations de la commission, ou seulement l'assister en tant qu'experts comme c'est le cas dans les jurys et conférences de citoyens ? Au cours de l'enquête, j'ai pu interroger l'un des militants du collectif qui avait particulièrement travaillé sur la proposition d'institutionnalisation :

« On aimerait bien avoir un audit réalisé et donc reconnu par la ville de Liège, financé par la ville, qui mettrait en travail des gens des mouvements sociaux, notamment [le groupe d'audit citoyen liégeois], ce serait logique, des gens de l'administration et des citoyens/citoyennes lambda, qui serait une commission mise en place et reconnue nécessairement par la ville. Cette commission-là servirait, d'abord, à analyser la dette du passé et à établir un diagnostic sur

---

budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives », *Genèses*, Vol 88(3), 2012, p. 89-113 et Messaoud Saoudi, « Les budgets participatifs d'investissement : un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen », *Gestion & Finances Publiques*, Vol. 3(3), 2019, p. 28-31 ; en Belgique : Ludivine Damay, « Le Budget Participatif de la ville de Mons. Compétences des citoyens et procédures d'action publique », in Min Reuchamps (dir.), *La participation en action. Différentes méthodes pour quel vivre ensemble ?*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 2013, p. 133-144 ; en Espagne : Juan Luis Manfredi Sánchez, Luis Mauricio Calvo Rubio, « Deliberación pública y participación », *art. cit.* et Ernesto Ganuza, « Les origines du budget participatif en Espagne » in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée: Genèse, adaptations et diffusions*, Saint-Etienne, Yves Michel, 2010, p. 23-42 ; pour une synthèse européenne : Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, 2008.

<sup>65</sup> Voir le Vol. 24 de la revue *Participations* : « Les Conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », 2019.

<sup>66</sup> On pense à Bruxelles (2020), Etterbeek (2019) et Saint-Gilles (2020). Voir : « Politique citoyenne : des conseils de quartier tirés au sort à Etterbeek », *Le Soir*, 19/11/2019.

<sup>67</sup> Sur les « conflits de légitimité » entre deux types de participation (citoyens organisés et citoyens non organisés), lire : Sandrine Rui, Agnès Villechaise-Dupont, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, Vol. 123, 2005, p. 21-36 ; Ernesto Ganuza, « Les origines du budget participatif... », *op. cit.* Que ce soit en Catalogne, à Madrid ou à Liège, les collectifs n'estiment pas avoir le monopole du savoir légitime face à des citoyens qui seraient non organisés. Preuve en est que les trois collectifs accordent aux citoyens non-engagés des prérogatives fortes.

l'illégitimité ou non de la dette, toute ou en partie. Et puis après, elle pourrait instituer, que ce soit le même format ou pas, ce n'est pas défini en tant que tel, si ce serait les mêmes personnes exactement ou pas, une commission d'audit permanente des finances publiques, pour assurer un contrôle citoyen dessus » (entretien avec un militant liégeois, le 13 décembre 2018, à Liège).

Ce discours permet de mettre en évidence que la proposition d'institutionnalisation de l'audit citoyen liégeois n'est pas complètement figée. En effet, à la différence de la proposition exprimée pour les élections de 2018, le militant parle de deux commissions, l'une pour faire un audit de la dette du passé, à la suite de laquelle une deuxième commission plus permanente ferait un contrôle des finances futures. L'enquête auprès du collectif liégeois a révélé que d'autres militants refusaient un contrôle citoyen sur les dépenses futures, dans la mesure où il ne s'agit pas de se substituer aux élus qui débattent et votent du budget.

Allons voir du côté des collectifs de Madrid-Ville et de Catalogne qui sont les groupes de militants ayant été le plus loin dans la conceptualisation de l'audit citoyen en tant que technologie politique devant être prise en charge par les institutions politiques. Mais insistons d'abord sur le contexte dans lequel ses demandes d'institutionnalisation interviennent. En Espagne, les militants ont massivement participé au mouvement d'occupation des places en 2011, où des slogans unanimement partagés raisonnaient, tels que *No nos representan* (« ils ne nous représentent pas »), ou *¡democracia real, ya!* (« une démocratie réelle, maintenant ! »)<sup>68</sup>. On réclame une « démocratie réelle », que l'on oppose au système « technocratique » dans lequel les auditeurs-citoyens espagnols estiment être gouvernés :

« Nous savons qu'un processus d'audit entier nécessite un temps de fou, que cela ne peut pas être dirigé directement par une institution, que les institutions sont si rigides, par leurs règles, que même les gouvernements qui veulent changer les choses ne peuvent rien changer du fonctionnement des institutions, en une seule législature. Les institutions sont si rigides qu'il peut être difficile de parler de démocratie, mais de technocratie. Il faut travailler là-dessus, comment créer des institutions qui seraient plus faciles à modeler en fonction de ce que les citoyens veulent. *Si on arrive à faire cela, ce sera beaucoup plus facile de faire des processus d'audit, ou d'autres processus participatifs ou de démocratie réelle.* Les institutions doivent être capables de s'adapter et d'absorber cela. C'est un défi pour l'avenir » (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Ville, le 11 juin 2019, à Madrid ; je souligne).

La revendication de la démocratie « réelle » renvoie largement à ce que William Gamson appelle la *popular democracy*<sup>69</sup>. On retrouve des éléments similaires dans le collectif catalan qui, au travers d'un discours aux accents populistes, pointe du doigt le manque de légitimité

---

<sup>68</sup> Eduardo Romanos, « Late Neoliberalism and Its Indignados: Contention in Austerity Spain », in Donatella della Porta (dir.), *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis. Comparing Social Movements in the European Periphery*, Londres, Palgrave, 2017, p. 131-167.

<sup>69</sup> William Gamson, *Talking politics...*, op. cit., p. 148.

démocratique des institutions qu'il est possible de contrebalancer par une implication plus directe du « peuple » :

« Nous considérons que la légitimité des institutions et de tous ceux qui détiennent le pouvoir doit émaner des citoyens. Mais nous vivons dans une époque dans laquelle les institutions supposément "démocratiques" ont perdu toute leur légitimité, et agissent contre les intérêts des citoyens. Un exemple significatif de ce manque de légitimité est le recours à la coalition. En l'absence de références pour légitimer les politiques, l'unique légitimité qui demeure, la seule que l'on puisse invoquer, est celle qui émane de la volonté du peuple. C'est cette volonté populaire qui doit définir quelles dettes doivent être payées et quelles autres, à l'inverse, doivent être considérées comme illégitimes et donc, être annulées » (tribune de presse, 2013).

Dans ce contexte de défiance particulièrement prononcée à l'égard des élus, au moment des élections municipales de 2015, les militants de Madrid-Ville réussissent à inscrire l'audit citoyen dans la plateforme électorale de la formation Ahora Madrid<sup>70</sup>, liste électorale composite mais fragile<sup>71</sup>. Ahora Madrid parvient à l'exécutif local, après un jeu d'alliances municipales. Dès lors, deux membres du nouvel exécutif, l'adjoint à l'économie (ancien membre du collectif d'audit citoyen de Madrid-Ville) et l'adjoint à la participation et à la transparence, demandent au collectif de produire une proposition d'institutionnalisation de l'audit citoyen, à l'été 2015.

Dans le cadre catalan, le collectif avait déjà travaillé depuis 2014 avec un parti d'opposition, la Candidatura d'unitat popular (CUP) afin de produire un rapport sur l'audit de la dette de la Catalogne<sup>72</sup>. À la suite des élections régionales catalanes de 2015, quand la CUP obtient dix sièges – un score historiquement élevé pour la formation –, le collectif va produire en collaboration avec cette formation une proposition d'institutionnalisation de l'audit, proposé au Parlement catalan en mai 2016.

Les collectifs de Madrid-Ville et de Catalogne ont en commun de penser l'institutionnalisation politique de l'audit citoyen de la manière suivante : l'ensemble du processus d'audit citoyen, s'il est soutenu par les autorités politico-administratives, consiste à organiser un ensemble de sessions, pilotées par une équipe technique composée d'experts (fonctionnaires municipaux/régionaux, universitaires et représentants des organisations du mouvement social), afin de définir, avec les citoyens participant volontairement au processus, les critères permettant d'identifier une dette illégitime. Par la suite, selon les directives d'une commission exécutive

---

<sup>70</sup> Ahora Madrid, *Programa Ahora Madrid*, 2015, p. 18-21.

<sup>71</sup> La genèse d'une telle formation ne fut pas sans heurts entre plusieurs courants qui n'envisageaient pas de la même manière, une fois au pouvoir, la manière de gouverner avec les associations, les mouvements sociaux et les syndicats, ainsi que sur la manière de concrétiser l'agenda démocratique. Lire : Joan Font, Patricia García-Espín, « From Indignad@s to mayors ? Participatory dilemmas in Spanish municipal movements », in Cristina Fominaya Ramón Feenstra (dir.), *Routledge Handbook of Contemporary European Social Movements*, Londres, Routledge, 2019.

<sup>72</sup> *Plataforma Auditoria Ciutadana del Deute – Barcelona, Independents de qui. Informe sobre el deute públic a Catalunya*, 15 octobre 2014, 89 pages.

– formée de représentants municipaux/régionaux, de l'équipe technique et des espaces de participation territoriale (voir ci-dessous) –, l'équipe technique doit réaliser un ensemble de rapports intermédiaires, auxquels les citoyens, par l'intermédiaire des espaces de participation territoriale, réagissent, contestent, demandent des éclaircissements, soulèvent des points non abordés dans les rapports. Sur la base des échanges et interactions entre citoyens et équipe technique, celle-ci élabore un rapport final, qui aboutit sur un ensemble de préconisations pour restructurer, demander l'annulation d'une partie de la dette publique, considérée comme illégitime.

Il existe toutefois des différences entre le collectif catalan et le collectif de Madrid–Ville. Allons voir chaque proposition d'institutionnalisation plus précisément.

Commençons par la Catalogne. Le processus « d'audit citoyen et populaire » est conçu de la manière suivante : il doit être animé par les décideurs exécutifs catalans, afin de favoriser la participation du plus grand nombre de citoyens, mais il s'appuie également sur la présence de techniciens et d'experts de divers domaines. Il doit être un processus permanent, qui s'institue au-delà de la couleur politique des exécutifs. De plus, les militants avancent qu'il doit être complètement transparent et réactif aux demandes des citoyens qui s'y engagent. Enfin, il ne doit pas se restreindre à l'analyse de l'évolution de la dette, mais il doit pouvoir s'élargir aux préoccupations économiques, sociales, environnementales et féministes.

Voici les acteurs devant être impliqués dans le processus :

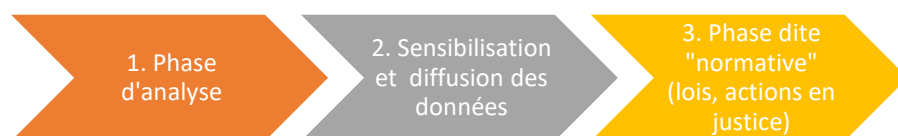


La « commission de suivi mixte » est composée de représentants de l'exécutif (responsable de la transparence, responsable de l'économie), de tous les groupes au Parlement, et de mouvements sociaux/de la société civile reflétant une diversité territoriale et sectorielle. Le but est de veiller à la bonne conduite du processus, de garantir les ressources, l'accès à l'information, de convoquer les équipes techniques, de promouvoir des espaces de participation

et de relayer les conclusions du processus aux organes compétents (faire de nouvelles lois ; actions en justice éventuellement). Les « équipes techniques », quant à elles, sont composées de fonctionnaires régionaux et d'experts externes à la région. Leur but est de rédiger des rapports techniques, à partir des informations fournies par les institutions, tout en tenant compte des contributions « citoyennes » exprimées dans les espaces de participation. Enfin, la « coordination de l'éducation, de la sensibilisation, de la communication et de la participation citoyenne », formée par des représentants de la *Generalitat*, des équipes techniques, ainsi que des membres de la société civile, est chargée d'attirer de nouveaux participants, de les former et de communiquer autour du processus d'audit citoyen. Elle est le relais des demandes citoyennes auprès des équipes techniques et auprès de la commission de suivi.

On s'aperçoit qu'au-delà de la distinction entre citoyens non-organisés et citoyens-organisés, ces derniers doivent être présents dans tous les organes qui pilotent le dispositif (que ce soit dans la commission de suivi et dans la coordination de formation et de participation). Certains membres d'organisations du mouvement social peuvent aussi être conviés dans les équipes techniques (en fonction de leurs diplômes et de leurs savoir-faire reconnus). D'ailleurs, ces équipes techniques composent avec des fonctionnaires régionaux, ainsi qu'avec des experts externes (analyse technico-financière, juristes, experts dans les questions sociales, environnementales, de genre), afin de ne pas laisser l'exécutif catalan instrumentaliser l'ensemble du dispositif.

Les organisations de la société civile, parmi lesquelles le collectif catalan, veillent à la qualité du dispositif. De plus, elles interviennent dans l'animation et la formation du processus, afin de favoriser la participation des citoyens organisés et non-organisés. Voyons désormais comment le processus est pensé, en termes séquentiels (bien que les deux premières phases puissent se chevaucher) :



La phase d'analyse commence par la définition des termes du processus d'audit (objectifs, durée de la période auditée, domaines, constitution des équipes techniques, calendrier de travail et méthodologie). Elle se poursuit à travers le « travail de terrain » : recueillir les informations, cibler les « cas » les plus importants à auditer, obtenir des preuves quant à la régularité/la légitimité des « cas ». En identifiant l'évolution de la dette publique, de certaines dépenses

(privatisations, investissements) et leurs responsables, on peut « fournir aux citoyens un récit précis, détaillé, contextualisé et multidimensionnel de l'évolution de la situation économique et financière » de la région. Cette phase d'analyse comprend aussi la possibilité d'interventions citoyennes, à travers des demandes numériques ou lors de réunions publiques (sur la base d'espaces de participation territoriale ou sectorielle), quant aux travaux menés par les équipes techniques. Elles doivent être discutées et/ou prises en compte dans l'analyse des équipes techniques. Cette première phase se termine par la publication du rapport faisant état des principales conclusions.

La phase de sensibilisation favorise le développement de matériel didactique (infographies, présentations publiques et formations) destiné à rendre compte des analyses en cours, élaborées par les équipes techniques. Elle doit permettre aux citoyens de comprendre et s'appropriier le processus et ses analyses. Dans cette phase, les citoyens peuvent aussi demander des comptes (par l'intermédiaire de la coordination), ou faire valoir leurs propres analyses et critiquer les analyses développées par les équipes techniques.

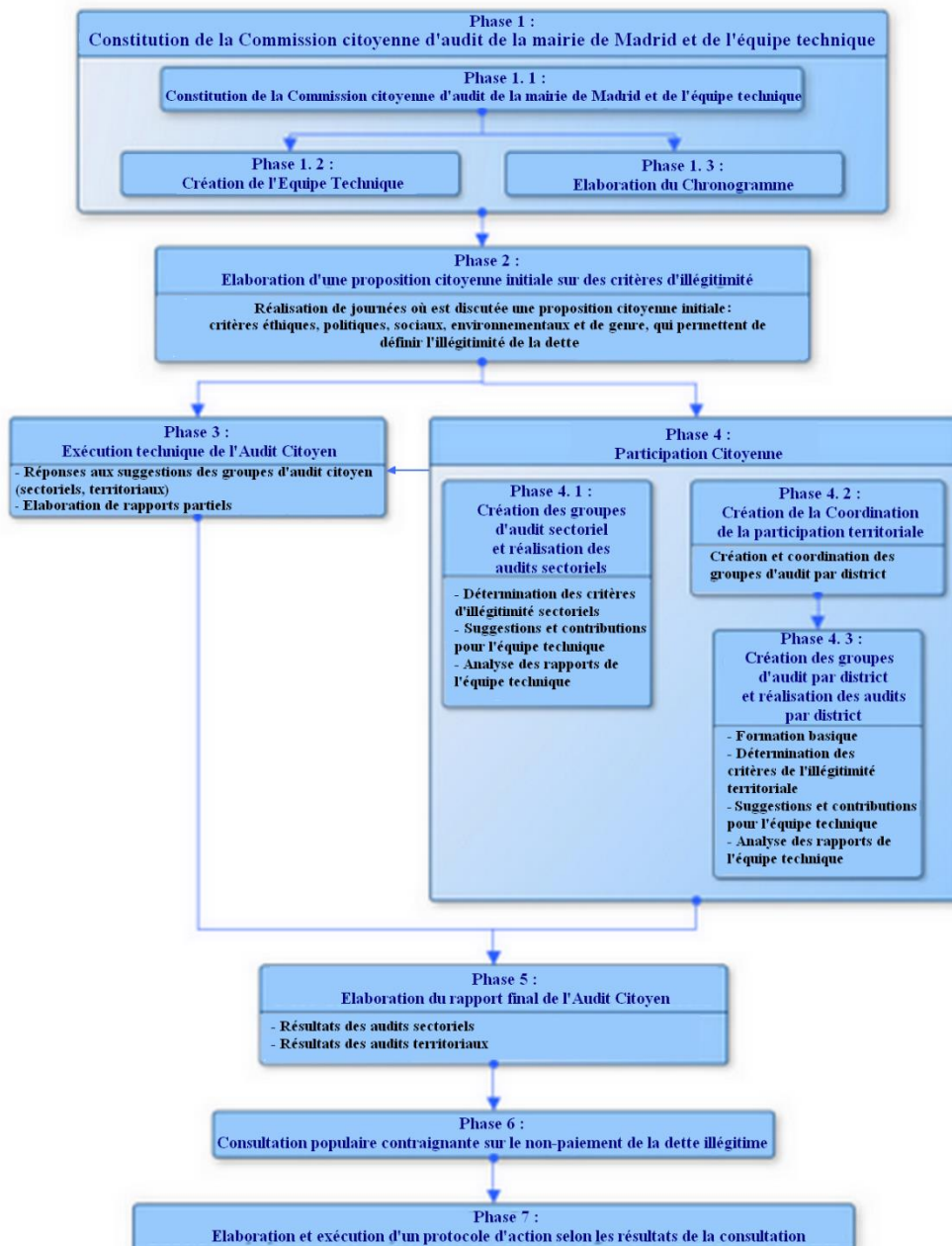
Enfin, la phase dite « normative » consiste à décider d'actions politiques, conformément aux conclusions des rapports. Il est alors possible d'entamer des négociations entre la *Generalitat* et ses créanciers, afin de restructurer la dette (en fonction des éléments d'irrégularités ou « d'illégitimités » repérés et documentés), de proposer de nouvelles lois/règlements afin de se prémunir, à l'avenir, contre les comportements « illégitimes » et irréguliers. Il peut aussi s'agir d'exiger la reconnaissance des responsabilités de telles conduites, en prenant des sanctions contre certains fonctionnaires responsables, en attestant publiquement des responsabilités morales d'anciens décideurs politiques, ou bien en menant des actions en justice contre les acteurs considérés comme responsables.

Dans cette proposition d'institutionnalisation, il est difficile de mesurer la portée contraignante des interventions citoyennes. C'est davantage la société civile, qui peut et doit se faire le relais des citoyens, jouant un rôle clé dans le contrôle de l'audit. On insiste autant sur la vocation communicationnelle du dispositif (donner à voir les ressorts de l'endettement et ses conséquences) que sur la prétention à traduire les résultats des rapports d'audit en actes politiques. En ce sens, le collectif d'audit cherche à se prémunir contre l'appropriation « libérale » du dispositif par les décideurs<sup>73</sup> (voir le chapitre 4) et de lui garantir une portée discrétionnaire.

---

<sup>73</sup> Sur la réappropriation « libérale » d'un dispositif ayant un potentiel « radical », lire : Manuel Cervera-Marzal, Yohan Dubigeon, « Démocratie radicale et tirage au sort. Au-delà du libéralisme », *Raisons politiques*, Vol. 50, 2013, p. 157-176.

Dans le cadre de Madrid-Ville, le collectif a élaboré le chronogramme suivant :





Allons désormais dans le détail de la proposition.



La « commission citoyenne » est l'organe pilote du dispositif. Elle inclut l'adjoint à l'économie, l'adjoint à la participation, des représentants des mouvements sociaux madrilènes (dont le collectif d'audit), des représentants de l'équipe technique, des espaces d'audit sectoriel et des espaces de participation territoriale. Son but est de coordonner l'ensemble du processus, d'élaborer le chronogramme (période auditée, cas audités), de sélectionner l'équipe technique, de promouvoir des espaces de participation (sectorielle et territoriale) et d'organiser des journées pour définir les critères retenus pour caractériser la « dette illégitime ».

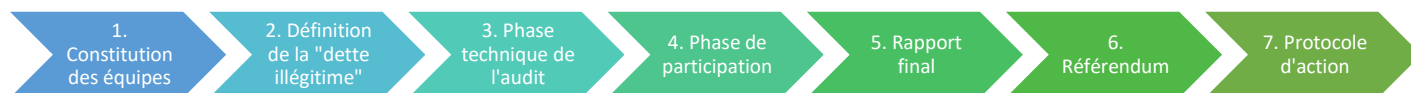
L'« équipe technique » doit se composer de « travailleurs indépendants de la mairie », comme des comptables, juristes, mouvements sociaux et experts sectoriels (finances, économie, logement, questions de genre, environnement, droits de l'homme). Ils doivent produire les analyses techniques du processus, en se conformant à la définition adoptée par les citoyens de « l'illégitimité » et en repérant les éventuelles illégalités financières.

La « coordination de la participation territoriale » rassemble l' élu municipal chargé de la participation, un représentant de chaque espace de participation territoriale et les experts en « méthodologie participative ». Il s'agit pour eux d'animer les espaces de participation, de gérer les réclamations des citoyens à transmettre à l'équipe technique, et d'assurer la formation des citoyens.

Les « espaces de participation territoriale » réunissent des citoyens et des membres de mouvements sociaux d'un district donné, qui participent à la définition des critères « politiques, éthiques et moraux » de la « dette illégitime ». Ils peuvent demander des comptes auprès des autres acteurs du processus (surtout l'équipe technique) et identifier eux-mêmes des dépenses illégitimes au niveau de leur district (arrondissement).

Quant à eux, les « espaces de participation sectorielle » regroupent des citoyens volontaires et des experts d'un domaine d'action publique particulier. Il s'agit surtout de documenter des cas d'illégitimités à partir des dépenses du secteur ciblé (éducation, culture, urbanisme, logement, etc.)

Le processus est décrit de la manière suivante (sachant que les phases 3 et 4 se déroulent simultanément) :



La phase de constitution des équipes (commission citoyenne et équipe technique) a pour objectif de cadrer le processus (en définissant les modalités), ainsi que d'en faire la publicité (création d'un site web ouvert aux citoyens).

La deuxième phase consiste à organiser des journées participatives (en présence de citoyens, mouvements sociaux, associations et experts des droits de l'homme) afin d'adopter des critères permettant de définir ce qui relève de la dette ou de dépenses « illégitimes ».

La troisième phase est technique, elle consiste à élaborer des rapports périodiques sur le processus d'audit (en fonction des secteurs et de la période retenue), pour repérer des indices d'illégitimité (comme ils ont été définis) et de contrôler la régularité des dépenses. Elle doit être la plus transparente possible. L'équipe technique est tenue d'être réactive aux demandes des citoyens et de rendre des comptes.

La phase de participation (dans les districts ou selon les secteurs d'action publique) relève de débats entre les citoyens, par rapport aux rapports conduits par l'équipe technique. Les citoyens peuvent aussi mener leurs propres investigations et les relayer auprès de l'équipe technique. Cette phase est encadrée par la « coordination de la participation territoriale » pour les espaces par district. Les espaces de participation sectorielle sont encadrés par des « experts » désignés par la commission citoyenne, pour chaque secteur.

S'ensuit la phase d'élaboration et de publication du rapport final par l'équipe technique (qui retrace l'origine, le processus, les cas d'endettement illégitimes ou irréguliers, les impacts de l'endettement à Madrid sur les droits économiques, sociaux, culturels des citoyens, et les pistes retenues pour assurer une *meilleure* gestion financière). L'équipe technique doit encourager les retours des divers espaces de participation (pour co-construire le rapport).

Le processus se poursuit avec une phase référendaire<sup>74</sup>, où il s'agit d'inviter les « voisins et voisines de la mairie de Madrid à décider, à travers une consultation populaire contraignante, sur quoi faire de la dette municipale, à partir de l'information et des conclusions élaborées dans le rapport final de l'audit » (projet d'institutionnalisation de l'audit citoyen adressé à l'exécutif municipal madrilène, 2015).

Si le référendum a une issue positive, l'équipe technique et la commission citoyenne doivent élaborer une « stratégie de non-paiement » ainsi que des « mécanismes de contrôle futurs pour éviter de nouveaux endettements pernicious », comme des protocoles d'autorisation de dépenses et d'endettement, etc.

La principale singularité du processus tel qu'envisagé à Madrid est d'adosser un dispositif éminemment participatif – alors qu'on défend un mécanisme plutôt délibératif à Liège – à un mécanisme de démocratie directe (le référendum), ce qui n'est pas envisagé en Catalogne.

Toutefois, si le collectif de Madrid-Ville envisage l'outil référendaire pour laisser le peuple trancher la décision politique à prendre, c'est uniquement au terme d'un processus de délibérations multiples<sup>75</sup> entre élus, « experts », citoyens engagés et citoyens ordinaires :

« Parmi les objectifs finaux de l'audit, on peut accumuler des preuves ou des arguments afin de faire face à un processus de renégociation ou de non-paiement de dette ou d'engagements financiers, en fonction des irrégularités, illégalités ou illégitimités constatées tout au long de l'analyse. Ce processus peut également être ouvert au public, qui peut avoir voix au chapitre et / ou voter, par le biais de consultations ou de référendums sur ce qu'il faut faire avec une dette, un engagement, un projet ou une politique publique spécifique » (projet d'institutionnalisation de l'audit citoyen adressé à l'exécutif municipal madrilène, 2015).

Ils ne sont donc en rien des inconditionnels d'une forme purement référendaire de démocratie. Pour eux, référendum et délibération doivent aller de pair. Pas de décision sans jugement éclairé.

Les militants madrilènes, comme les liégeois et les catalans, s'appuient sur la distinction entre citoyens organisés – qui encadrent le processus – et les citoyens non-organisés qui participent

---

<sup>74</sup> Le fait de conférer un pouvoir direct aux citoyens, à travers le référendum, s'inscrit dans une continuité avec les revendications du 15-M, qui affectionnait des formes de démocraties directes, comme on l'a déjà évoqué. Lire notamment : Eva Botella-Ordinas, « La démocratie directe de la *Puerta del Sol* », *La Vie des Idées*, 24 mai 2011. En ligne : [https://laviedesidees.fr/La-democratie-directe-de-la-Puerta.html#xd\\_co\\_f=MWZjNzc4ZjUtODA1Yi00ZTg2LTgwNmEtNzZiOWM2NDUzYjAy~](https://laviedesidees.fr/La-democratie-directe-de-la-Puerta.html#xd_co_f=MWZjNzc4ZjUtODA1Yi00ZTg2LTgwNmEtNzZiOWM2NDUzYjAy~) ; consulté le 30/03/2021.

<sup>75</sup> La délibération ici entendue ne se réfère pas à ce que l'on appelle communément les dispositifs de « démocratie délibérative » (qui convoquent des citoyens tirés au sort afin de produire un rapport adressé à des élus), qui serait distincte des dispositifs de « démocratie participative ». Dans sa thèse, Julien Talpin montre comment des dispositifs de budgets participatifs peuvent ou non favoriser une « délibération », celle-ci étant entendue comme une certaine qualité des discussions. Lire : Julien Talpin, *Schools of democracy...op. cit.*, p. 236-239.

en donnant leurs avis, en demandant des comptes et en votant. Contrairement au *design* catalan, à Madrid, on pense les citoyens comme des acteurs, non pas destinés à réagir aux avis techniques, mais comme producteurs de connaissances quant au repérage des circuits d'illégitimités financières (on les exhorte à faire leurs propres enquêtes, à les relayer auprès de l'équipe technique). Par contre, un point commun entre les processus madrilène et catalan est la manière de penser l'articulation entre participation citoyenne sur la base d'un territoire ou par rapport à des secteurs d'action publique<sup>76</sup>.

Si l'on compare les trois processus (Liège, Madrid-Ville, Catalogne), on constate la prééminence de la notion d'illégitimité, essentielle dans la conduite d'un audit citoyen, mais peu audible du point de vue des décideurs (voir chapitre 8). On verra aussi dans le chapitre 7 comment les propositions d'institutionnalisation ont été réappropriées, amendées en Catalogne, où une résolution parlementaire a été votée pour instituer l'audit citoyen, ainsi qu'à la municipalité de Madrid, où un audit institutionnel a été mis en place. Toutefois, on observe de différences importantes entre les modalités préconisées par le collectif liégeois (déjà exposées dans le point précédent) et celles plus ou moins similaires des collectifs de Madrid-Ville et de Catalogne, qui donnent à voir des imaginaires démocratiques qui ne sont pas les mêmes (voir le tableau synthétique ci-dessous).

**TABLEAU : MODALITÉS DU CONTRÔLE CITOYEN SELON LES COLLECTIFS**

	Rappels à l'ordre axiologique	Reddition de comptes des décideurs vers les citoyens <sup>77</sup>	Institutionnalisation politique du contrôle citoyen	Type de dispositifs démocratiques institutionnalisés	Distinction citoyens organisés/citoyens non-organisés
<b>Nîmes</b>	Oui	Oui	Non	Non	Non
<b>Grenoble</b>	Oui	Oui	Non	Non	Non
<b>Catalogne/ Barcelone</b>	Oui	Oui	Oui	Participatif + démocratie associative	Oui

<sup>76</sup> Ernesto Ganuza (« Les origines du budget participatif en Espagne », *op. cit.*) semble indiquer que la participation au niveau local, en Espagne, se pense à travers les associations territoriales (mouvements de voisinage) et les associations dites « sectorielles ».

<sup>77</sup> Pour une discussion des différentes formes d'*accountability* dans un système politique, lire : Mark Bovens, « New Forms of Accountability and EU-Governance », *Comparative European Politics*, Vol. 5, 2007, p. 104–120. Dans cette thèse, on se réfère à l'*accountability* des décideurs devant les citoyens et les organisations sociales. Patrice Duran parle lui de « démocratie de contenu » (faisant de la justification des décisions par les décideurs devant leurs publics une conditionnalité de la légitimité démocratique) : Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *art. cit.*, p. 304.

<b>Liège</b>	Oui	Oui	Oui	Tirage au sort + démocratie associative	Oui
<b>Madrid- Ville</b>	Oui	Oui	Oui	Participatif + démocratie associative + référendum	Oui
<b>Madrid- Région</b>	Oui	Oui	Non	Non	Non

Une différence, que l'on a déjà soulignée, est le fait que les collectifs de Madrid-Ville, de Catalogne et de Liège envisagent l'institutionnalisation politique du contrôle citoyen, quand les militants français ne l'envisagent pas tant et la réfutent, comme les militants de Madrid-Région.

Les collectifs de Grenoble, de Nîmes et de Madrid-Région se positionnent plutôt dans le registre de l'interpellation populaire, quand celui de Liège prône l'institutionnalisation du cadre d'interpellation des décideurs par les citoyens. À Madrid-Ville et en Catalogne, on est plutôt dans une coproduction délibérative, soumise à référendum dans le premier cas, à l'appréciation des élus liés par un contrat moral et déontique vis-à-vis des propositions citoyennes ayant émergé dans le deuxième cas.

De manière plus générale, on peut dire que trois des collectifs (Liège, Madrid-Ville et Catalogne) vont plus loin dans la conceptualisation « d'innovation démocratique »<sup>78</sup> que les militants français et de Madrid-Région, par un discours plus sophistiqué sur la démocratisation de la démocratie.

### Conclusion de chapitre

Ce chapitre a permis d'analyser la logique prescriptive des citoyens-contrôleurs à l'étude. On a souhaité mettre en valeur les points communs et divergences qui existaient entre les différents collectifs, d'abord dans la manière dont ils envisagent l'imaginaire de collision des décideurs publics vis-à-vis des acteurs privés. On fait l'hypothèse que cet imaginaire et cette lecture de la réalité opposant intérêt public et intérêt privé dépasse le seul groupe des acteurs ici étudiés, dont on a montré que les positions et les dispositions sociales expliquent

---

<sup>78</sup> Michael Saward (dir.), *Democratic Innovation...*, *op. cit.* Précisons qu'entre les collectifs français et le collectif de Madrid-Région, on a cherché à maximiser les différences, puisque leurs imaginaires sont relativement proches par rapport aux autres collectifs de l'échantillon.

leur attachement à la puissance et aux services publics, dont ils se sentent les témoins de leur dégradation (chapitre 1).

Cet imaginaire prend évidemment des formes diverses selon les contextes nationaux. Les groupes militants étudiés n'appellent pas forcément à accompagner la mise en place de l'audit citoyen des mêmes réformes fiscales, budgétaires et financières. Cela tient à des variables contextuelles, comme l'impact de l'austérité dans les politiques publiques, plus marqué en Espagne qu'en France ou en Belgique.

De plus, les collectifs espagnols et français mobilisent davantage le droit que leurs homologues belges, afin d'inciter les acteurs publics à affirmer leur souveraineté sur les intérêts privés. On a aussi vu que les collectifs espagnols voulaient davantage criminaliser les responsables politiques ayant commis des actes de dépenses ou de dettes illégitimes et qu'ils s'appuyaient sur un lexique souverainiste.

Mais tous les collectifs, qu'ils soient français, espagnols ou belges, pensent l'audit citoyen comme un dispositif permettant d'associer les citoyens à la prise de décision sur les enjeux financiers et de produire de « meilleures » décisions (au sens moral du terme). Ainsi, l'audit citoyen est aussi pensé comme un contrôle du fond des décisions prises par les décideurs.

Ensuite, on a évalué de manière comparative, et c'est sur ce point que les divergences sont plus nettes, les manières dont les citoyens-contrôleurs envisagent l'audit citoyen dans l'économie des pratiques entre gouvernants et gouvernés. Dans tous les cas, il ne s'agit pas pour eux d'abolir le gouvernement représentatif, mais de le rendre plus interactif. On a aussi vu les multiples appropriations de l'audit citoyen, au service d'imaginaires démocratiques qui ne convoquent pas les mêmes modalités d'institutionnalisation (politique ou sociale) du contrôle citoyen.

Plus largement, on a essayé de montrer que, pour les militants, politique et économie sont deux facettes indissociables de leur conception démocratique. Pour eux, la redéfinition de la division du travail politique est justement ce qui va permettre de responsabiliser les décideurs et de faire émerger des décisions conformes à leur représentation substantielle de la démocratie, autrement dit, de la démocratie sociale. Au-delà des auditeurs-citoyens, on postule qu'il existe bien d'autres acteurs qui définissent leur horizon démocratique pas seulement en fonction des modalités d'interaction entre gouvernants et gouvernés. En cela, la démocratie peut être définie, même si c'est là une définition possible parmi d'autres, selon le type de décision qu'un régime se définissant comme tel est susceptible de produire (réduction des inégalités, partage équitable des richesses, idée de progrès social).

## Conclusion de partie

Cette première partie de la thèse a esquissé les portraits (sociologiques et idéels) des citoyens-contrôleurs de la dette publique. Il s'est agi fondamentalement de se demander pourquoi les citoyens-contrôleurs faisaient ce qu'ils faisaient, en recensant d'abord leurs propriétés sociales significatives, leurs dispositions et leurs rapports à la politique. Leur refus de faire de la politique, au sein des partis, ne les empêche pourtant pas de faire de la politique autrement, dans un sens qui leur apparaît plus « noble ». C'est en cela que les dynamiques d'engagement des auditeurs-citoyens, comme des citoyens-contrôleurs plus largement, permettent d'analyser certaines modalités des engagements politiques, à l'heure de la démocratie post-électorale<sup>79</sup>.

On a ensuite montré comment ils se sont mobilisés au sein d'un contexte spécifique qu'ils jugeaient problématique et qui justifiait à leurs yeux le déploiement d'un audit citoyen de la dette, et plus largement d'un contrôle citoyen sur les actes des gouvernants. On a cerné les contours et le contenu de leurs critiques, notamment ce qui les pousse à se mobiliser, la manière dont ils formulent la situation problématique selon des représentations qui peuvent différer d'un contexte national à un autre, mais qui se rejoignent dans les grandes lignes politiques (financiarisation de l'économie, critique du dépérissement de l'État social, manque d'opportunités de participation politique pour les citoyens en-dehors des temps électoraux et sur les enjeux financiers). On a aussi étudié la manière dont ils imputent les responsabilités causales et politiques et on observe là des différences significatives, qui montrent que la configuration politique a un poids dans les représentations des militants.

Puis on a analysé l'ensemble de leurs prescriptions, donnant à voir un imaginaire démocratique plaçant l'audit citoyen en son cœur, avec des déclinaisons plurielles. Malgré des manières différentes d'envisager le statut de l'audit citoyen, ils ont toutefois en commun de revendiquer le retour « contrôlé » de l'État-Providence. Nous insistons sur « contrôlé » car il s'agit pour eux d'associer plus ou moins directement les citoyens à la fabrique des décisions.

La valorisation de cette double dimension démocratique, pour les acteurs étudiés, nous a donc incité à donner du relief à l'appréhension scientifique des imaginaires démocratiques, pour ne

---

<sup>79</sup> Pierre Rosanvallon, *Les années 1968-2018...*, *op. cit.*

pas limiter l'analyse à une première dimension, qui consiste à saisir les modes d'interaction souhaitables, pour des citoyens, entre gouvernants et gouvernés (mise en valeur dans la littérature déjà évoquée dans l'introduction de cette thèse : citoyens représentatifs, directs, délibératifs, furtifs, etc.) Il y a une dimension plus substantielle que l'on a souhaité mettre en valeur, et qui est justement liée à la première dimension, qui revient à déterminer collectivement les frontières d'intervention des pouvoirs publics vis-à-vis du marché, afin de garantir le progrès social.

Malgré le profil singulier des militants étudiés, qui les pousse à devenir citoyens-contrôleurs et pas seulement à revendiquer de manière évasive un contrôle populaire sur l'action des gouvernants, on fait toutefois l'hypothèse que l'imaginaire qu'ils véhiculent et la double dimension démocratique qu'ils valorisent – la nécessaire affirmation du secteur public par rapport aux acteurs privés dans l'administration de certains secteurs d'action publique et l'association des citoyens à la discussion sur les usages de l'argent public – sont plus largement partagées dans la société.

Cette double dimension permet de faire apparaître les contrôleurs-citoyens de la dette publique comme des groupements militants remettant en cause deux types de frontières politiques : la première est celle entre gouvernants et gouvernés, les premiers devant interagir davantage avec les seconds, au-delà des modalités de la représentation classique telle qu'existantes en France, en Espagne et en Belgique. La deuxième frontière remise en question est celle entre le marché et l'État (au sens large).

Il faut désormais aller voir comment l'interprétation par les acteurs de cette citoyenneté politique augmentée est mise à l'épreuve dans la pratique. On souhaite donc, dans la partie suivante, replacer les auditeurs-citoyens au sein de leurs configurations politiques respectives. Quelles ressources sont-ils susceptibles de mettre en valeur ? Comment mettent-ils en forme leurs argumentaires au contact des décideurs ? Ces mises en forme sont-elles conditionnées aux relations et aux configurations politiques dans lesquelles ils s'insèrent



## **PARTIE II – FAIRE AVEC OU CONTRE LES POLITIQUES ?**

### **Relations politiques et modes d'action des citoyens-contrôleurs**

La deuxième partie de la thèse interroge les modalités concrètes d'interactions entre les militants et leurs interlocuteurs institutionnels. On s'inscrit dans une sociologie relationnelle de l'action collective. Dans le prolongement de la précédente partie, il s'agit d'analyser comment les idées promues par les différents groupes de militants se concrétisent et donnent à voir des pratiques et des actions qui ciblent les décideurs politico-administratifs. Comment les représentations des militants se modifient au contact des décideurs et de leurs imaginaires propres, bien différents de celui des militants ? On verra ainsi comment prend forme la figure de citoyen-contrôleur, en étant attentif aux configurations politiques dans lesquelles chaque collectif d'audit citoyen est inséré. Les pratiques des citoyens-contrôleurs s'adaptent à plusieurs variables configurationnelles : la couleur politique des équipes exécutives auxquelles s'adressent les auditeurs-citoyens et les ressources politiques et sociales que ceux-ci sont susceptibles de mobiliser, l'*acceptance*<sup>1</sup> des militants, consacrée ou non par les décideurs, et la capacité des militants à faire du problème diagnostiqué un enjeu politique prégnant. On analysera les modes d'action des citoyens-contrôleurs dans une logique processuelle. En effet, au cours du temps, les relations entre militants et leurs interlocuteurs institutionnels sont susceptibles d'évoluer : en raison de l'alternance politique ou de la restructuration/remaniement des équipes exécutives (en Espagne), l'arrivée de nouveaux élus susceptibles de se faire le relai des revendications des militants (Espagne, France, Belgique), de l'intervention d'acteurs institutionnels régionaux (Belgique) ou d'acteurs nationaux dans les sites locaux (cas des collectifs français). L'évolution de ces relations peut être causée par une réorientation des stratégies militantes, ou elle peut être directement responsable de la modification du répertoire tactique des citoyens-contrôleurs, en fonction de la réactivité des élus interpellés. On verra selon cette dernière option que la mobilisation des citoyens-contrôleurs, comme tous les acteurs sociaux, ne peut se prémunir de l'apparition d'effets pervers<sup>2</sup>, c'est-à-dire non-intentionnels et non-désirés par les militants eux-mêmes.

---

<sup>1</sup> William Gamson, *The Strategy of Social Protest*, Homewood, The Dorsey Press, 1975, p. 32.

<sup>2</sup> On recourt ici au vocable « d'effets pervers » tel que mobilisé par Elsa Rambaud qui parle « d'effets non voulus » et non-souhaitables du point de vue d'un acteur collectif (Elsa Rambaud, « L'organisation sociale de la critique à Médecins sans frontières », *Revue française de science politique*, Vol. 59(4), 2009, p. 745). Il n'est en rien assimilable à l'usage qui en est fait par la sociologie boudonienne (Raymond Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979).

Dans cette partie, on partira d'une approche microscopique à prétention mesologique<sup>3</sup>, grâce à l'analyse comparative. Loin des approches systémiques qui ont montré leurs limites pour analyser les relations entre les acteurs sociaux et les décideurs politiques<sup>4</sup>, on adoptera une approche inductive et plus modeste, qui analyse des interactions localisées sans postuler préalablement un modèle général de relations propres à un contexte national ou local. Sans nier le caractère potentiellement structurant des contextes institutionnels, politiques et relationnels dans lesquels agissent les militants, mais en refusant de réduire les dynamiques militantes à la mécanique d'un environnement politique, il s'agit de voir comment les militants se fraient un chemin, dans un horizon de possibilités qui n'est toutefois pas infini, et comment ils dessinent et déclinent des stratégies politiques en fonction de leurs perceptions des opportunités et des contraintes en présence, qui évoluent au fil du temps.

L'attention aux interactions entre militants et décideurs et les variations opérantes dans leurs relations, se décline en trois chapitres, qui portent chacun sur les modes d'action, les pratiques, les ressources argumentatives<sup>5</sup> mais aussi relationnelles, déployés par les citoyens-contrôleurs de la dette publique pour agir sur leurs gouvernants.

Le chapitre 1 analyse les ressources expertes mobilisées par les militants pour convaincre, par la mise en forme de leurs revendications selon les formes légitimes d'énonciation politique, les responsables politico-administratifs de suivre leurs recommandations et, dans certains cas, les convaincre de les associer, temporairement ou de manière permanente, à la coproduction des décisions publiques. Il s'agit donc de donner à voir la manière dont les citoyens-contrôleurs tentent de se légitimer par l'expertise (mobilisation des chiffres et expertise participative) afin de constituer un réservoir d'expertise à disposition des interlocuteurs institutionnels.

Le chapitre 2 s'intéresse aux ressources de la contrainte, sous lesquelles on regroupe les usages pluriels et ambivalents du droit pour encadrer l'action des élus, la judiciarisation et le recours aux médias. Ces deux derniers modes d'action nécessitent la présence d'autres intermédiaires avec lesquels interagissent les auditeurs-citoyens : juges et avocats d'un côté ; journalistes de

---

<sup>3</sup> Frédéric Sawicki, « Les politistes et le microscope », in Myriam Bachir (dir.), *Les méthodes au concret*, op. cit., p. 143-164.

<sup>4</sup> Pour une critique du débat entre pluralistes et néocorporatistes : Bruno Jobert, « De la nécessaire incohérence de l'action étatique », in Bruno Théret (dir.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995, p. 223-238 ; pour une critique de la théorie des structures des opportunités politiques : Lilian Mathieu, « Contexte politique et opportunités... », op. cit.

<sup>5</sup> On reprend à la sociologie pragmatique de l'action collective son intérêt pour l'analyse des « trajectoires argumentatives » et des structures d'argumentation complexes des acteurs (Francis Chateauraynaud, « Sociologie argumentative et dynamique des controverses : l'exemple de l'argument climatique dans la relance de l'énergie nucléaire en Europe », *A contrario*, Vol. 16, 2011, p. 131), sans toutefois dissocier la manière de construire les arguments des acteurs qui les portent (on fera donc attention aux ressources des acteurs, aux modalités d'acquisition de ces ressources et de leur impact sur les décideurs à qui les arguments sont adressés).

l'autre ; ou les deux simultanément dans les actions en justice particulièrement prisés des acteurs médiatiques<sup>6</sup>.

Le chapitre 3 revient sur un ensemble d'interactions qui passe par la mobilisation de segments d'élus d'opposition, dont les affinités (positionnelles, politico-idéologiques et sociales) sont compatibles avec le discours des militants. On verra dès lors comment se déroulent ces stratégies politiques par procuration, et la manière dont les militants recourent à ces élus, souvent minoritaires, pour imposer leurs préoccupations sur l'agenda politique local autant que ces élus voient dans les démarches d'audit des ressources convertibles dans l'espace politico-partisan, pour alimenter la critique à l'égard de leurs opposants à l'exécutif. L'analyse de ces modes d'action des citoyens-contrôleurs, et les stratégies politiques qu'ils contribuent à forger, doivent notamment être mises en perspective avec les modalités d'acquisition de ces ressources par les acteurs.

On a privilégié une organisation qui sépare les différents modes d'action, pour rendre intelligible l'ensemble des modalités du travail politique des auditeurs-citoyens. On donnera à voir les recompositions des modalités d'exercice de la figure de citoyen-contrôleur, et des stratégies qui impliquent des réorientations dans les pratiques militantes et les modes d'action qui y sont associés.

Ainsi, dans cette partie, on souhaite restituer finement l'ambiguïté, la complexité et l'ambivalence des citoyens-contrôleurs dans leurs relations à la politique<sup>7</sup> : ni militantisme de connivence, ni militantisme de rupture, mais pourtant bien un militantisme critique. On insistera donc sur les tensions constitutives de cette figure que cherchent à imposer les auditeurs-citoyens, qui ne cesse d'osciller d'une part : entre la volonté de s'associer à la fabrique des décisions et dépendance au bon vouloir des décideurs, dans la mesure où le consentement de ceux-ci pour l'accès aux données est indispensable pour faire avancer le processus d'audit et le rendre consistant ; et d'autre part, le geste critique, de contrôle moral et social des gouvernants (le fait de les contrôler est déjà un geste suspicieux pour les décideurs), qui nécessite parfois de passer par les élus d'opposition et leurs ressources. Dès lors, en fonction de leurs ressources et de l'état de leurs relations politiques, les auditeurs-citoyens saisissent tour à tour certains modes opératoires traditionnellement considérés comme relevant du registre des groupes d'intérêt<sup>8</sup>, en

---

<sup>6</sup> Michael McCann, « Law and Social Movements », in Austin Sarat (dir.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Malden/Oxford, Blackwell Publishing, 2004, p. 514.

<sup>7</sup> On s'inscrit dans la lignée des travaux de Lilian Mathieu sur les relations entre espace des mouvements sociaux et champs politiques. Lire : Lilian Mathieu, « La constitution du mouvement altermondialiste français », *Critique internationale*, Vol. 27 (2), 2005, p. 147-161 ; Lilian Mathieu, *L'espace des mouvements sociaux*, op. cit.

<sup>8</sup> Michel Offerlé, « Groupes d'intérêt(s) », in Olivier Fillieule et al. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux...*, op. cit., p. 279-286.

recourant « à la langue de l'institution [...] et légitime »<sup>9</sup>, en empruntant aux formes d'expression politique les plus légitimes (mobilisation des chiffres et du droit), ou en emprunt à des modes d'action plus conflictuels (médias, actions en justice)<sup>10</sup>. Dans tous les cas, le répertoire tactique des militants offre une contribution originale à la sociologie de l'action collective. On verra également, qu'au-delà de la position trouble et mouvante qu'ils occupent dans leurs configurations politiques, les citoyens-contrôleurs participent à ce que Michel Offerlé appelle « l'élargissement du marché des biens politiques » du champ politique, qui ne se réduit pas au seul « marché des biens électifs »<sup>11</sup>.

## Chapitre 4 – Décloisonner la fabrique de la décision : une expertise citoyenne au service des élus ?

« One of the most common of the routine monitoring activities is following the patterns of [state] expenditures and budgetary impacts » (John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Essex, Pearson, 2014 [1ère édition : 1984], p. 91).

Une précaution préalable est nécessaire avant de se lancer dans une sociologie politique comparée des interactions entre militants et décideurs. L'analyse des ressources techniques mises en œuvre par les acteurs ne doit pas s'affranchir de l'analyse des motifs moraux et des valeurs que sous-tendent la mise en forme technique de l'imaginaire démocratique des militants. Pour le dire autrement, les formes d'expertise des militants ne doivent pas s'analyser exclusivement sur un registre technique. Les acteurs eux-mêmes ne recourent pas aux outils experts dans une pure logique de capitalisation des savoirs et connaissances, mais pour « guider l'action »<sup>12</sup>, à partir de leur propre système de valeurs et de leurs représentations. Corinne Delmas définit l'expertise comme la « mise en œuvre d'une "science de l'agir", c'est-à-dire de sciences pratiques, orientées vers l'action, au sens aristotélicien du terme [...] intégrant la connaissance normative ». Elle affirme aussi que : « [...] relève de l'expertise la mise en œuvre d'un savoir [...], et/ou d'un savoir-faire, aux fins

---

<sup>9</sup> Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, p. 107.

<sup>10</sup> Pour une analyse d'organisations du mouvement social mêlant stratégies protestataires et stratégies de « participation politique routinière », lire : Jack Goldstone (dir.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>11</sup> Michel Offerlé, *Les partis politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018 [1ère édition : 1991].

<sup>12</sup> Pierre Lascombes, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, Vol. 103, 2002, p. 369-377.

de remédiation sociale, et qui se traduit par un diagnostic, un avis, des propositions »<sup>13</sup>. Robert Castel avait déjà mis en valeur la dimension instituante de l'expertise<sup>14</sup>. De la même manière, l'expertise revendiquée par les militants institue une vision du politique et de la politique. Cette expertise – entendue ici non pas de manière situationnelle mais comme registre d'action<sup>15</sup> – est proche du registre contre-expert<sup>16</sup> dans la mesure où l'expertise revendiquée par les auditeurs-citoyens n'est jamais directement sollicitée par les décideurs pour justifier et légitimer les décisions publiques<sup>17</sup>. On pourrait dire que, sur le modèle du franc-tireur<sup>18</sup>, les militants convoquent d'eux-mêmes une expertise alternative pour dénoncer celles et ceux qui contribuent à légitimer l'économie politique dominante. Cette expertise alternative est vue comme d'autant plus essentielle qu'elle convie d'autres acteurs à la table des discussions. Pour les militants, une telle redéfinition du travail politique est susceptible de produire de « meilleures » décisions, relative à une économie politique qui leur apparaît moralement et démocratiquement plus convenable. Dès lors, on voit bien que l'usage des raisonnements sophistiqués, basés sur des ressources techniques, et légitimes du point de vue de l'action publique, comme la mobilisation des chiffres, visant à convaincre les décideurs et à se rendre crédibles, ne peut pas être étudié en évacuant la dimension normative, morale et politique du discours des militants qui y recourent<sup>19</sup>. C'est par ce biais que les militants souhaitent exercer un contrôle sur leurs décideurs et affirment que les technologies de contrôle citoyen sont désirables du point de vue démocratique. La première partie du chapitre revient sur les ressorts de l'expertise citoyenne convoquée par les militants. Au-delà de ces formes d'expertise déployées par les militants pour se créditer auprès des décideurs, il convient d'analyser, dans une seconde partie, les ressorts critiques et contestataires de la démarche des citoyens-contrôleurs étudiés, à l'égard des

---

<sup>13</sup> Corinne Delmas, « L'expertise, l'État et le pluralisme. L'externalisation de l'expertise économique et l'action publique », in Steve Jacob, Jean-Louis Genard (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 29-37.

<sup>14</sup> Robert Castel, « L'expert mandaté et l'expert instituant », in Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde organisée par le CRESAL à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985, p. 81-92.

<sup>15</sup> Cécile Robert, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », *Politique européenne*, Vol. 32 (3), 2010, p. 11 ; Cécile Robert, « Expertise et action publique », in Olivier Borraz (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 314.

<sup>16</sup> Pour une épistémologie des concepts d'expertise et de contre-expertise, lire : Corinne Delmas, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011. Sur les formes plurielles de l'expertise : Steve Jacob, Jean-Louis Genard (dir.), *Expertise et action publique*, op. cit. ; Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert, Philippe Warin (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005 ; Laura Potts, « Mapping citizen expertise about environmental risk of breast cancer », *Critical Social Policy*, Vol. 24 (4), 2004, p. 550-574.

<sup>17</sup> Sauf peut-être dans le cas de Madrid-Ville où, on le verra, les militants sont sollicités par le nouvel exécutif municipal au titre de leur « expertise participative », mais pas économique ou financière.

<sup>18</sup> Jean-Yves Trépos, *La sociologie de l'expertise...*, op. cit., p. 97.

<sup>19</sup> Sur un exemple éclairant de ces mélanges ressources techniques et ressources morales, voir le « style abolitionniste » analysé par Lilian Mathieu : « De l'objectivation à l'émotion... », art. cit., p.173-185. Voir aussi l'ouvrage dirigé par Christophe Traïni, *Émotions et expertises. Les modes de coordination des actions collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015.

décideurs et de l'action publique. On restituera l'ambiguïté du positionnement du citoyen-contrôleur, tiraillé entre la volonté d'aider les décideurs à produire l'action publique, sans être pour autant complaisant, et la nécessité d'administrer une critique ferme à l'égard de ces derniers.

## I. Le citoyen-contrôleur et la production d'une expertise citoyenne

Les savoirs mobilisés par les citoyens-contrôleurs se distinguent des travaux sur le repérage des savoirs citoyens<sup>20</sup>, en ce que les militants recourent à des outils assez classiques et légitimes de l'action publique<sup>21</sup>. En témoigne d'abord la symbolique de l'audit contenu dans le nom des collectifs<sup>22</sup>. En promouvant l'instigation de formes d'audit, les militants à l'étude peuvent être vus comme participant à ce phénomène en vogue d'évaluation des politiques publiques<sup>23</sup> et plus largement de la « gouvernance par les nombres »<sup>24</sup>. Toutefois, à la différence de ce que décrit notamment Steve Jacob<sup>25</sup>, les militants ne valorisent pas une évaluation participative de type gestionnaire. Conformément à l'imaginaire des militants (chapitres 2 et 3), il ne s'agit pas de plaider pour la rationalisation des logiques budgétaires comme cela est souvent associé au développement de la culture de l'audit dans les pratiques gouvernementales. Comme nous l'allons voir, les auditeurs-citoyens ne sont pas des simples citoyens-évaluateurs, mais des citoyens-contrôleurs<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Steven Epstein, « The Construction of Lay Expertise... », *art. cit.* ; Héloïse Nez, Yves Sintomer, « Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : un enjeu scientifique et politique », in Agnès Deboulet et Héloïse Nez (dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 29-37 ; Rémi Lefevre, « La figure du "citoyen-expert"... », *op. cit.*, p. 25-41.

<sup>21</sup> Le fait de se mettre, pour des acteurs sociaux défendant des intérêts non lucratifs, au diapason des formes légitimes de l'action publique, est bien décrit par Julien Weisbein dans le cadre de la gouvernance européenne : Julien Weisbein, « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, Vol. 4, 2001, p. 105-118.

<sup>22</sup> Michael Power, *La Société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte, 2005. Béatrice Hibou fait de l'audit une des figures emblématiques de la « bureaucratisation néolibérale » qui « incarne un pouvoir contraignant, [il] exerce un contrôle et une discipline accrue par l'usage extensif et proliférant de règles d'encadrement et de procédures indépassable » (« Introduction. La bureaucratisation néolibérale... », *op. cit.*, p. 14).

<sup>23</sup> Patrice Duran, « L'évaluation des politiques publiques : les sciences sociales comme sciences de gouvernement », *Idées économiques et sociales*, Vol. 193, 2018, p. 6-27 ; au niveau local, lire : Farid Hadjab, Nicolas Matyjasik, « L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, Vol. 28, 2008, p. 137-150.

<sup>24</sup> Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres...*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Steve Jacob, Frédéric Varone, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 11 (2), 2004, p. 271-292.

<sup>26</sup> Quelques militants (en France, en Espagne et en Belgique) ont déjà occupé une position professionnelle d'évaluation (ou de contrôle juridictionnel) des politiques publiques. On retrouve à Grenoble un militant qui travaille depuis vingt ans dans la fonction publique territoriale auprès de la mairie de Grenoble, et depuis quelques années dans le service d'évaluation des politiques publiques. En Espagne, plusieurs membres des collectifs de

Il convient de préciser que les collectifs d'audit citoyen ne sont qu'un exemple d'une tendance plus large, qui donne à voir de nombreux acteurs collectifs, émanant de mouvements sociaux, d'associations ou d'autres horizons, s'investir dans des luttes de savoir/pouvoir vis-à-vis des décideurs. Ce quasi-passage obligé<sup>27</sup> est mis en valeur par des travaux sur divers acteurs sociaux<sup>28</sup>. Se placer du point de vue d'acteurs qui s'invitent d'eux-mêmes à la table des négociations au nom de leur expertise, plutôt que des « experts » déjà conviés parce qu'on leur reconnaît préalablement un *titre expert à parler*, permet d'enrichir la compréhension du recours social à l'expertise en tant que ressource susceptible d'influencer ou non les décideurs, et de faire reconnaître à ces derniers l'association de nouveaux acteurs pertinents pour contribuer à l'action publique. Par rapport à ces travaux, on envisage d'aller plus loin dans la sociologie politique de l'expertise, en montrant comment cela conditionne l'action des militants, par rapport à leurs représentations exposées aux chapitres 2 et 3<sup>29</sup>, lorsqu'ils interagissent avec leurs décideurs.

Pour revenir aux auditeurs-citoyens, le fait de convoquer un imaginaire de l'évaluation, dans le nom du dispositif comme dans certaines revendications centrales, telles que la demande de reddition de comptes et de transparence par exemple, permet d'épouser stratégiquement des formes légitimes de l'action et du discours politiques. Par l'audit, l'évaluation des modalités financières des politiques publiques et des usages de l'argent public, les militants mettent en forme leur raisonnement (politiquement et économiquement) hétérodoxe. On est alors dans une

---

Catalogne et de Madrid-Ville, plus jeunes, travaillent au sein de coopératives sociales ou des ONG qui postulent parfois à des offres de marché public pour évaluer certaines politiques publiques des collectivités locales (développement de projets urbains, politique d'endettement municipal, politiques d'égalité).

<sup>27</sup> Laurence Dumoulin *et al.* (dir.), *Le recours aux experts...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>28</sup> Notamment : des associations tiers-mondistes (Éric Agrikoliansky, « De l'anticolonialisme à l'altermondialisme : généalogie(s) d'un nouveau cadre d'action collective », Colloque "Les mobilisations altermondialistes", Paris, 3-5 décembre 2003), des associations de familles de malades (Brian Wynne, « Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science », *Public Understanding of Science*, Vol. 1 (3), 1992, p. 281-304), des usagers de la santé (Andrea Cornwall, Alex Shankland, « Engaging citizens: lessons from building Brazil's national health system », *art. cit.*), des militants écologistes (Sylvie Ollitrault, *Militer pour la planète : sociologie des écologistes*, Rennes, Presses Université de Rennes, 2008 ; Frank Fischer, *Democracy and expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford/New-York, Oxford University Press, 2009), des lanceurs d'alerte sur le nucléaire (Francis Chateauraynaud, Didier Torny, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, EHESS, 1999 sur la CRII-RAD), des « citoyens-experts » dans les dispositifs de participation institutionnelle locale (Céline Parotte, Grégory Piet, Nicolas Rossignol, « Epreuves de crédibilité du citoyen-expert dans le processus décisionnel. "Il peut", "il sait", "il argumente" », in Jean-Michel Fourniau, Catherine Neveu, Laurence Monnoyer-Smith (dir.), *Démocratie, pour quoi faire ?*, Berne, Peterlang, 2011), ou encore des experts associatifs dans la gestion des enjeux collectifs en contexte urbain (Yves Lochard, Maud Simonet, « Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », in Didier Demazière (dir.), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009, p. 274-284).

<sup>29</sup> On verra également dans la troisième partie de la thèse comment les mobilisations de citoyens-contrôleurs sont reçues par les acteurs du champ politique.

logique de réappropriation subversive des outils du pouvoir, comme l'affirment par exemple deux membres du collectif catalan :

« Nous ne voulons pas que l'audit se limite à l'analyse d'experts en données financières, mais nous proposons une analyse plus large et profonde en nous focalisant sur les coupes budgétaires, les droits fondamentaux des citoyens, de l'environnement, sur le manque de transparence, jusqu'au droit de contrôle qu'ont les citoyens sur ceux qui gouvernent, et promouvoir une participation plus active dans les affaires publiques » (article de presse du collectif catalan, 2013).

C'est aussi la position exprimée par les membres du collectif liégeois :

« L'audit consiste à ouvrir et analyser les comptes de l'État pour rendre aux citoyens le pouvoir budgétaire, aujourd'hui aux mains des administrations, des technocrates et de quelques ministères qui assimilent le remboursement de la dette à l'intérêt général. En ce sens, l'audit comporte une dimension profondément démocratique » (rapport du collectif liégeois, 2014).

On peut enfin citer une militante nîmoise qui met en valeur, dans des échanges internes du collectif :

« Comme le but du [collectif d'audit nîmois] n'est certainement pas de se transformer en un cabinet d'audit, il va falloir se situer dans une position intermédiaire de citoyen-auditeur : entre l'auditeur de métier et le citoyen naïf » (conversations écrites entre militants du collectif, 2012).

Comme on le voit dans ces paroles militantes, réclamer un audit ou un contrôle citoyen ne doit pas se réduire à un dialogue d'experts entre experts traditionnels et de nouveaux experts « citoyens » consacrés. Le geste épistocrate n'est pour eux pas une fin en soi. Ils veulent montrer que les chiffres de l'action publique, et parfois leurs conventions<sup>30</sup>, induisent une logique politique qu'ils réprouvent. C'est pourquoi ils formulent des critiques, afin de démontrer que les décisions relatives à l'allocation des ressources publiques sont, au-delà des appareils techniques, des enjeux politiques, qu'il convient de discuter collectivement, en y associant tous les citoyens.

Dans cette partie, il s'agit d'analyser comment des militants font valoir les outils classiques de l'expertise, et comment ils utilisent ceux-ci pour se légitimer auprès de leurs décideurs. On analysera les modalités et les ressorts de production d'une expertise citoyenne par des militants qui souhaitent montrer aux décideurs qu'ils auraient intérêt à s'ouvrir aux registres de savoir des gouvernés afin de produire des décisions davantage acceptées socialement, au nom de

---

<sup>30</sup> Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010, p. 7-25 [1<sup>ère</sup> édition : 1993].



valeurs déjà reconnues par les institutions, que les militants agitent dans un ordre de priorités différent de celui de l'ordre institutionnel<sup>31</sup>.

## 1. Des savoirs procéduraux et politiques pour se créditer

La production et la valorisation d'une expertise citoyenne auprès des décideurs passent par l'exposition des connaissances procédurales qu'ont les citoyens-contrôleurs. Connaître les procédures administratives et la loi, dont les manières d'accéder aux documents administratifs, est essentiel pour amorcer le travail d'audit. C'est à la condition d'avoir sous la main ces documents que les militants peuvent ensuite envisager d'évaluer les usages et modalités financières des politiques publiques. Dans cette optique, les auditeurs-citoyens invoquent auprès des décideurs les obligations légales dans la transmission d'informations à destination des gouvernés. Ces savoirs procéduraux supposent un certain nombre de compétences, que l'on a déjà défini comme relevant du *capital d'expertise militante* (chapitre 1). Par ailleurs, pour les militants, exposer leurs connaissances procédurales peut notamment permettre de se légitimer vis-à-vis des interlocuteurs institutionnels en faisant état de son savoir et démontrer sa « capacité d'interlocution »<sup>32</sup>, que l'on est un acteur averti et crédible qui connaît et qui joue des procédures. Considérons plusieurs interpellations des citoyens-contrôleurs :

« Nous avons le droit (et le devoir) de savoir et de contrôler [...]. Notre droit d'accès à l'information est garanti, de la Constitution aux codes régionaux, mais les administrations n'ont pas l'habitude que nous nous en servions. En exerçant ce droit, nous inversons cette tendance et les obligeons à améliorer leurs politiques de publicité passive et active » (rapport du collectif liégeois, 2014).

Ici, les militants liégeois, comme les autres collectifs à l'étude<sup>33</sup>, affirment qu'ils connaissent leurs droits, et donc qu'ils ont le droit d'être informé, en vertu du droit administratif (Code

---

<sup>31</sup> Cela implique un travail de hiérarchisation des valeurs, qui donne autant à voir la double nature consensuelle et conflictuelle de ces dernières. François Foret, Oriane Calligaro, « Analysing European values », in François Foret, Oriane Calligaro (dir.), *European Values... op. cit.*, p. 3. Claude Gilbert et Emmanuel Henry (« La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, Vol. 53 (1), 2012, p. 49) évoquent la notion « d'échelles de valeurs » qui se confrontent dans les luttes cognitives entre acteurs sur la définition de ce qui ressort « problématique » dans les espaces publics.

<sup>32</sup> Héloïse Nez, « De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche », *Espaces et sociétés*, Vol. 151, 2012, p. 139-154.

<sup>33</sup> Pour Madrid-Ville : Loi 19/2013 du 9 décembre sur la transparence, l'accès à l'information publique et le bon gouvernement, et de la Nouvelle ordonnance de transparence de la ville de Madrid approuvée en séance plénière le 27 juillet 2016 ; pour Grenoble et Nîmes : article 15 de la DDHC et loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal modifiée par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015. Pour Liège : article 32 de la Constitution belge et article L3231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

wallon de la démocratie locale et de la décentralisation), et de la Constitution. Au-delà de la revendication de ce droit de « savoir et de contrôle », les militants invoquent la légitimité démocratique des démarches d'audit citoyen, dont l'un des fondements repose sur l'accès à l'information publique.

Une autre manière de faire état des savoirs procéduraux est de constater l'écart entre la règle (de transparence) et son application. Dans un rapport de 2018, les membres du collectif rappellent d'ailleurs que la région de Madrid ne respecte pas les recommandations de la chambre régionale des comptes sur la transparence des collectivités publiques. Les militants insistent alors, au titre de leurs savoirs procéduraux, sur le manque de responsabilisation des décideurs régionaux madrilènes quant à la communication et la publicité des décisions relatives à l'attribution des marchés publics. Dans un rapport de 2014, les militant recensent les opacités auxquelles ils font face lorsqu'ils tentent d'analyser les contrats de marchés publics à disposition pour l'année 2014 :

« [...] Après avoir lu la loi sur les contrats de service public, on soupçonne que la gestion du de la santé publique par la région de Madrid n'est pas aussi exemplaire qu'on le prétend [...]. Il est surprenant de ne pas trouver systématiquement, dans le *Profil des entreprises-partenaires contractuels de la [région] de Madrid* [rubrique comptable], l'ensemble des contrats supérieurs à 18 000 euros [...]. Ou de ne pas trouver tous les contrats de plus de 100 000 euros sur le Journal officiel de la région de Madrid. On peut aussi se demander pourquoi il est facile de trouver certaines informations pour certaines sociétés [privées], mais pas pour d'autres. Pour avoir des informations dignes de confiance concernant les contrats de gestion de services publics, il faut quasiment être un détective. Comment est-il possible que certains contrats de gestion de services publics, entrés en vigueur en 2014, n'ont toujours pas donné lieu à un paiement [on écrit cela en novembre 2015] ? C'est le cas du contrat "Hospitalisation des soins palliatifs", décerné le 30 avril 2010, pour 4 ans et pour un montant de 4 à 6 millions d'euros » (rapport de 2015).

La critique liée à la transparence porte ici sur des arguments concrets, les auditeurs allant jusqu'à citer nominalement un contrat spécifique. Cela montre leur appétence à aller consulter les informations mises en ligne par les autorités régionales. Dans d'autres rapports, le même collectif reconstitue et traduit les informations qu'il a épluchées, dans des tableaux souvent incomplets (voir les lignes 7, 8 et 9) :

Tableau n°11 :  
Classement des entreprises selon le montant des contrats de marchés publics  
(catégorie gestion de services publics), en 2014

N°	Entreprise bénéficiaire	Objet du marché public	Valeur	N° de contrat(s)
1	CENTRO DE REHABILITACION DIONISIA PLAZA, MEDICO PSICOPEDAGOGICO SA	Tratamiento y Rehabilitación niños y adolescentes	14.483.189,70	1
2	CLINICA NTRA. SRA. LA PAZ, ORDEN HOSPITALARIA SAN JUAN DE DIOS	Servicio para Desintoxicar y Deshabituár en noventa días	3.789.000,00	
3	VITALIA SERVICIOS SANITARIOS SA	Prestación Transporte Sanitario terrestre intercomunitario para el traslado de pacientes	364.908,00	
4	INNOVACION Y DESARROLLO LOCAL SL	Servicio Público Prevención Drogodependencias	216.295,81	
5	CAS TRAINING SL	Cursos Formación Agencia Antidroga	84.108,00	
6	CENTRO DE REHABILITACION Y LENGUAJE SCL	Realización sesiones logopédicas	47.820,00	2
7	Non-renseigné	AM Quirúrgicos 2013	81.079.632,00	
8	Non-renseigné	AM Rehabilitación 2013	26.616.528,00	
9	Non-renseigné	AM Mamografías Digitales 2014	??	
Total du montant des marchés publics de gestion des services publics			126.681.481,51	

Le tableau est accompagné des commentaires suivants :

« Il n'a pas été possible de déterminer la quantité exacte qui revient à tous les bénéficiaires [de marchés publics relatifs à la gestion de services publics en 2014 pour le département de la santé de la région de Madrid]. Il y a [pour les opérations 7 et 8] respectivement 81 079 632 euros et 26 616 528 euros. Nous n'avons pas pu déterminer le montant [de l'opération 9]. Au total, les trois opérations représentent un total de 107 696 160 euros (soit 60, 34% des marchés publics passés par le département régional de la santé en termes de contrats de gestion de services publics) » (rapport de 2015).

Comparer le montant de ces trois opérations, pour lesquelles le collectif a manqué d'informations (comme l'identité des bénéficiaires et le montant du contrat pour la ligne 9) à partir de la valeur totale des contrats de gestion de services publics sur l'année 2014, vise à illustrer l'étendue de l'opacité qui caractériserait l'information publique délivrée par le département de santé publique régionale. On retrouve dans le discours du collectif catalan, le même procédé du constat de l'écart entre la règle et son application, pour faire pression sur les responsables de la *Generalitat* :

« Nous espérons que le département de l'économie [de la *Generalitat*] cessera de proposer des informations partielles et accessibles uniquement dans des formats non exploitables. Nous voulons avoir accès à des graphiques compréhensibles pour tous. Nous avons également le droit d'avoir accès à des informations détaillées (avec le plus haut niveau de détail possible), ouvertes et libres, exploitables et rétroactivement. Nous savons que les informations financières sont centralisées et que le partage avec le public n'est pas si difficile à mettre en place. C'est une question de volonté politique » (lettre du collectif catalan au secrétaire d'économie, département de la Vice-Présidence d'économie, de la *Generalitat*, 2016).

Comme pour le collectif de Madrid-Région, les membres du collectif catalan dénoncent le fait que les informations auxquelles ils ont accès sont partielles et inintelligibles. Ils affirment qu'il

n'est pas convenable, pour des citoyens, de ne pas parvenir à « lire » l'action publique à travers des chiffres et des données incomplètes.

À Nîmes, en 2016, lorsque l'exécutif métropolitain prend la décision de renoncer au recours en justice contre la banque qui lui a fait souscrire des emprunts toxiques (voir l'annexe 3), les militants pointent du doigt le fait que les modalités de cette prise de décision sont problématiques :

« Aucune explication, aucun éclaircissement sur le montant de l'indemnité de remboursement anticipé [IRA] n'ont été fournis, que ce soit préalablement à la tenue du conseil métropolitain du 1er juillet 2016, ou lors de ce conseil, ou encore après ce dernier » ;

« [...] les élus n'ont pas eu à leur disposition la méthode et les éléments de calcul qui auraient pu leur permettre de vérifier la validité et le sérieux du chiffrage de cette indemnité considérable » ;

« [...] la mise au grand jour de ce chiffrage aurait révélé le caractère spéculatif de l'opération et apporté la démonstration de la nature léonine de la clause de remboursement anticipé qui procure à la banque un avantage excessif, valide une répartition inégale des pertes, et finalement permet à la banque d'imposer sa volonté à la collectivité réduite à une situation de dépendance » (extraits du recours pour excès de pouvoir au Tribunal administratif, 2016).

Ici, les militants dénoncent la rétention d'information de l'exécutif qu'ils assimilent à un geste volontaire, pour ne pas mettre en cause la responsabilité de la banque émettrice. Ils affirment que le fait de ne pas avoir communiqué la formule de calcul de l'IRA n'a pas permis aux élus de l'assemblée métropolitaine de voter en toute connaissance de cause et de manière éclairée.

La connaissance des dossiers amène également certains collectifs, pas seulement à réclamer une information à laquelle ils n'auraient pas accès, mais à apporter des informations nouvelles aux décideurs, pour les convaincre d'agir dans le sens de ce que veulent les militants, ici agir en justice comme la banque responsable de l'émission d'un emprunt structuré souscrit par la métropole grenobloise :

« Trois décisions récentes sont venues donner un signal encourageant aux acteurs publics locaux impactés par des emprunts toxiques. Tout d'abord, le 31 mai 2012, la chambre régionale des comptes d'Auvergne Rhône-Alpes a considéré que les dépenses relatives au paiement des intérêts des prêts toxiques de la commune de Sassenage ne présentaient pas un caractère obligatoire dans la mesure où elles étaient susceptibles d'être sérieusement contestées dans leur principe et dans leur montant. Ensuite, le 24 novembre 2011, le tribunal de grande instance de Paris a donné raison à la commune de Saint-Étienne qui avait interrompu le paiement des intérêts à *Royal Bank of Scotland* (RBS) une décision confirmée par la Cour d'appel de Paris le 4 juillet 2012. Le 11 novembre 2012, RBS a conclu un accord amiable avec la ville en acceptant de prendre à sa charge 50 % de la soule pour dénouer deux contrats de *swap* contestés. Enfin, dernièrement, le 8 février 2013, dans une affaire opposant le conseil général de Seine-Saint-Denis à Dexia, le tribunal de grande instance de Nanterre a décidé la nullité de la clause d'intérêt de trois contrats pour défaut de mention du TEG [taux effectif global] dans le fax de confirmation des prêts » (lettre du collectif grenoblois à divers acteurs publics locaux d'Isère, mai 2013).

Les membres du collectif grenoblois suggèrent aux responsables publics à qui ils s'adressent le bienfondé d'attaquer en justice les banques qui leur ont fait souscrire des emprunts structurés. En repérant des éléments jurisprudentiels susceptibles d'alimenter l'argumentaire contentieux si la collectivité intervient en justice contre les acteurs financiers, ils leur donnent des instructions. Dans son plaidoyer pour l'action juridique auprès de décideurs locaux, le collectif évoque également :

« Nous souhaitons également porter à votre connaissance une information importante concernant les recours en justice. Les emprunteurs qui ont signé leurs contrats de prêt avant juin 2008 ont jusqu'au 19 juin 2013 pour engager une action en responsabilité contractuelle. En effet, la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 (votée le 17 juin, publiée au Journal officiel le 18 et applicable le 19) portant réforme de la prescription en matière civile a modifié l'article 2224 du Code civil qui dispose : "Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer". Une action après le 19 juin 2013 sera toujours possible, mais cela sera plus compliqué pour l'emprunteur qui devra apporter la preuve des raisons objectives qui l'ont empêché de s'apercevoir du caractère erroné du contrat avant cette date » (lettre du collectif grenoblois à divers acteurs publics locaux d'Isère, mai 2013).

Les auditeurs-citoyens grenoblois livrent là une information, fondée en droit, pour inciter les acteurs publics à agir rapidement en justice (en urgence), avant que ne s'impose un délai de prescription qui empêcherait la collectivité de mobiliser les tribunaux.

La connaissance des procédures des citoyens-contrôleurs est attestée bien au-delà du strict recours au droit. Dans l'un de ses rapports, le collectif de Madrid-Région dévoile par exemple les erreurs de calcul d'un programme de santé publique, de détection préventive du cancer du sein :

« Les taux de détection qui apparaissent dans les mémoires du Service madrilène de santé (SERMAS) en 2012 et 2014 ne coïncident pas avec ceux que l'on a calculé, à cause d'erreurs de calculs dans ces mémoires. À cause de ces erreurs, le taux publié dans le mémoire du SERMAS pour 2011-2012 est de 7,1 pour mille et pour 2013-2014, il est de 3,9 pour mille. L'erreur qui a été faite consistait en fait à diviser le numéro des cancers détectés (1070 cas pour 2011-2012 et 737 pour 2013-2014) par la population de la première année, plutôt que de diviser par la somme des populations sur les deux années » (rapport de 2018).

Le contrôle citoyen se fait ici par la vérification des chiffres avancés par les acteurs institutionnels. On met en valeur les incohérences détectées dans les documents officiels.

Au-delà des ressources argumentatives employées dans les rapports et les notes d'analyse des divers collectifs adressés aux élus, il faut insister sur le contrôle citoyen s'incarne aussi par un

ensemble de démarches dont usent les militants pour obtenir des contacts et des informations. Cela suppose de bien se repérer dans les diverses procédures à disposition des citoyens, pour solliciter leurs décideurs. Par exemple, tous les collectifs ont fait des demandes formelles d'accès aux documents (budgets, contrats d'emprunt, ordre du jour de l'assemblée délibérante), par courrier ou en ligne. Cela suppose déjà un savoir-faire, une des *civic skills* décrites par Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman et Henry Brady<sup>34</sup>, puisque l'on doit déjà savoir quels documents sont disponibles et susceptibles de nous intéresser. Plusieurs sollicitent des rendez-vous avec des décideurs politiques ou techniques (Grenoble, Madrid-Ville et Liège) quand d'autres privilégient les échanges d'information en demandant à des élus d'opposition (Madrid-Région, Nîmes, Catalogne). D'autres enfin assistent aux séances plénières des assemblées délibérantes (à Grenoble-Alpes Métropole et à la ville de Liège). Au-delà de l'accès aux documents, les militants connaissent relativement la répartition des compétences dans la distribution territoriale des pouvoirs – à tel point qu'ils appellent à la redéfinition de l'architecture financière publique (chapitre 3) – et lisent les rapports produits par les instances juridictionnelles de contrôle des comptes (Tribunal et chambre des comptes en Espagne, Chambre régionale des comptes en France). Ils s'appuient aussi sur d'autres sources : en Espagne, les militants consultent régulièrement l'Institut national de statistique<sup>35</sup> (l'équivalent de l'INSEE française), ainsi que les rapports produits par la Banque d'Espagne et les militants liégeois s'appuient aussi sur des sources provenant de « l'agence statistique wallonne » et des rapports annuels de la banque Belfius sur les finances communales. Par ailleurs, les militants des divers collectifs organisent des rencontres avec des acteurs institutionnels et partisans, ce qui suppose déjà un relatif savoir politique, défini par Rémi Lefèbvre comme les « capacités à négocier, à s'inscrire dans des réseaux, décoder, maîtriser le jeu politique, à construire des rapports de force »<sup>36</sup>. Ces rencontres entre militants et décideurs (Grenoble, Liège, Madrid-Ville), entre militants et élus d'opposition (Madrid-Région, Catalogne, Liège) ou dans des espaces plus délibératifs (à l'image de forums sur la délibération organisés par l'administration municipale dans les villes de Madrid ou de Barcelone) permet autant d'obtenir des documents auxquels les militants n'ont pas accès par les voies formelles, que de faire valoir leurs positions dans la conduite des politiques publiques et les modalités de financement de ces dernières. Cette manière de savoir se faire voir, de se manifester dans des moments parfois considérés comme clés, comme cela peut être le cas lors des votes du budget par le conseil communal à Liège, ou encore lors du vote métropolitain sur la sortie des emprunts structurés à Grenoble ou à Nîmes

---

<sup>34</sup> Henry Brady, Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba, « Beyond SES... », *art. cit.*, p. 271-295.

<sup>35</sup> En espagnol : *Instituto Nacional de Estadística*.

<sup>36</sup> Rémi Lefèbvre, « La figure du "citoyen-expert"... », *op. cit.*, p. 33.

en 2016, contribue à faire des auditeurs-citoyens des interlocuteurs identifiables et légitimes des pouvoirs publics.

Ces savoirs procéduraux et politiques doivent être rapportés aux trajectoires sociales des militants qui font valoir des modalités d'acquisition de ces savoirs, par l'intermédiaire de compétences forgées dans l'exercice d'une profession (certains militants ont été conseillers financiers, auditeurs, professionnels des finances publiques, ou hauts fonctionnaires qui avaient pour prérogatives de lire et comprendre les budgets publics<sup>37</sup>), et/ou dans des séquences antérieures du militantisme<sup>38</sup>. Donnons à voir des profils de militants, qui illustrent l'acquisition de ces savoirs procéduraux et politiques, par l'intermédiaire de leurs trajectoires militantes et professionnelles.

#### **Clara : un des piliers juridiques et communicationnels du collectif de Madrid–Région**

Après avoir effectué un master de philologie anglaise à Paris, Clara, née en France, a réalisé toute sa carrière professionnelle en Espagne, au sein du service du commerce extérieur du ministère central de l'industrie et du commerce, en tant que « responsable du département des publications périodiques ». Retraitée au moment de l'entretien, elle fait valoir des compétences communicationnelles (elle parle quatre langues) et aux législations relatives à l'économie et au commerce.

Dans les années 1970, lors de la transition démocratique espagnole, elle participe à la vie d'une association de voisins, au sein de la municipalité où elle réside, dans la banlieue lointaine de Madrid. Par la suite, elle s'investit aussi dans des associations de parents d'élèves, lors des années 1980 et 1990, avant de revenir active, dès 2009, dans le mouvement madrilène des voisins. Elle en vient ensuite à se mobiliser dans une « plateforme de la défense de la santé publique », toujours proche de son lieu de résidence. Début 2013, elle assiste à un café-militant à Madrid, où intervient des journalistes d'une revue catalane, qui relataient une expérience de dénonciation de la corruption du système sanitaire catalan. Cette soirée est le déclencheur de la dynamique de mobilisations qui aboutit, en avril de la même année, à la création du collectif d'audit citoyen de la santé publique madrilène.

Elle estime y être engagée comme citoyenne « indignée » par la situation de la santé publique en Espagne, se démarquant ainsi d'autres militants ayant travaillé ou travaillant dans la santé (médecins, infirmiers, fonctionnaires de la santé publique). Cela ne signifie pas qu'elle n'a pas d'autres dispositions expliquant cette séquence d'engagement (comme le passage par une plateforme de défense de santé publique), et les tâches qu'elle effectue au sein du collectif. Pour revenir sur ce dernier point, elle assure une partie de la communication du collectif (communiqués-presse), et elle participe à la production de plusieurs rapports thématiques (sur les budgets du département de santé de la région de Madrid ; sur les procédures et les coûts des opérations de mammographie). On constate ainsi la reconversion de compétences acquises au sein d'autres espaces préalables, y compris professionnels, dans la militance.

#### **Clément : le magistrat engagé au local**

Après des études en droit pénal, Clément a exercé une carrière de magistrat, comme juge au tribunal d'instance d'Uzès au tribunal de grande instance de Nîmes, puis comme substitut du procureur général auprès de la Cour d'appel de Montpellier. Il est surtout intervenu dans le collectif d'audit citoyen nîmois, à partir de 2016, au moment de la judiciarisation de l'action du collectif.

<sup>37</sup> Voir notamment les profils d'Alain, de Jacobo, de Santiago dans le chapitre 1.

<sup>38</sup> Voir les profils de Marlène et de Marie dans le chapitre 1.

Connaissance d'un des militants incontournables du collectif nîmois, grâce à l'antenne locale du Parti de gauche et à ATTAC-Nîmes, il a déployé ses compétences professionnelles pour consolider les argumentaires juridiques des trois requérants dont il fait partie.

Militant pour un retour du service public de l'eau à Nîmes et au niveau de la métropole, il a été amené à se familiariser avec les comptes financiers (et en particulier le budget « assainissement »). À cet égard, il a constaté des opérations « suspectes » (modifications budgétaires du budget principal de la métropole vers le budget « assainissement »), ce qui l'a amené à rejoindre les rangs du collectif nîmois.

### **Alvaro : une longue carrière militante**

Au moment de l'enquête, Alvaro a 40 ans. Sur un plan plus scolaire et professionnel, il a réalisé un doctorat en mathématiques à l'université Complutense de Madrid, avant de devenir professeur des universités dans le même établissement. Pendant l'entretien, il revient sur son parcours militant, entamé à ses 16 ans, quand il intègre un groupe écologiste local (rural) contre un projet de construction de route. Il s'agit là d'une politisation par l'événement qui va le fidéliser au groupe dans lequel il se mobilise.

Par la suite, il intègre des mouvements écologistes organisés au niveau étatique. Il participe aussi aux mobilisations sociales des années 2000, portant la question de la dette extérieure en Espagne : le référendum populaire en 2000 organisé par le Réseau citoyen pour l'abolition de la dette extérieure, la fondation en 2005 de la plateforme « qui doit quoi à qui ? », les commissions « économiques » du 15-M à Madrid, avant d'être l'un des initiateurs du collectif d'audit citoyen à Madrid, créé en mars 2012.

De militant écologiste, il s'est spécialisé sur la question de la dette publique (et des investissements dans des projets d'infrastructure jugés désastreux pour l'environnement), et a acquis des compétences (savoir demander et demander des documents, retraduire les budgets dans un langage plus accessible que ne l'offre les documents comptables) qui lui permettent d'être un interlocuteur crédible auprès de la nouvelle équipe municipale de Madrid, installée en 2015.

Ces profils relevant de « savoirs recyclés »<sup>39</sup> (qu'ils soient professionnels, militants ou les deux) acquis dans des phases antérieures de la carrière sociale des acteurs ne doivent toutefois pas donner l'impression que les actions des militants sont strictement déterminées par leur passé social : des militants forgent de nouveaux savoir-faire et des nouvelles connaissances et compétences dans le cœur des démarches d'audit citoyen<sup>40</sup>.

Ainsi, on voit bien comment il est indispensable pour les militants, qu'ils soient français, belges ou espagnols, de se voir reconnaître comme interlocuteurs légitimes par les décideurs qu'ils interpellent, afin de pouvoir réaliser leur audit, largement tributaire des documents qui sont mis à leur disposition. La construction de cette crédibilité passe par la démonstration des savoirs procéduraux et politiques. Mais le geste des citoyens-contrôleurs étudiés va plus loin, puisqu'il s'agit autant de critiquer la gestion financière, en montrant qu'elle induit des dépenses non légitimes du point de vue démocratique, tout en proposant des solutions pour y remédier.

<sup>39</sup> Rémi Lefebvre, « La figure du "citoyen-expert"... », *op. cit.*, p. 27.

<sup>40</sup> Voir les profils de Grégoire et de Jaime dans le chapitre 1.



## 2. Capitaliser les connaissances pour éclairer l'action des élus

Pour l'ensemble des collectifs étudiés, l'expertise citoyenne est déployée pour montrer aux décideurs et élus que les militants sont susceptibles d'apporter de nouvelles informations pertinentes pour l'action publique, et qu'ils ont un rôle à jouer dans la capitalisation de connaissances. Dans les documents adressés aux décideurs, les citoyens-contrôleurs cherchent à se présenter sous un jour favorable, insistant moins sur le registre critique que sur la volonté d'aider les élus à comprendre et à « mieux » gouverner :

« Notre collectif aimerait vous rencontrer pour échanger sur cette situation nouvelle qui peut mettre gravement en péril les finances et donc les politiques publiques de notre jeune métropole [...]. Aujourd'hui, c'est dans les prêts toxiques que réside une grande partie des causes des difficultés financières des collectivités françaises. Le surcoût annuel global occasionné par ce type de prêts est estimé à 1 milliard d'euros, un autre facteur de risques tenant au manque de recettes des collectivités locales pour faire face aux dépenses sans cesse grandissantes qui leur incombent » (lettre au président de Grenoble-Alpes Métropole, 2015).

« L'audit citoyen consiste à analyser des modalités/libertés ou non de financement, des marges de manœuvre de la ville, des effets sur la politique de l'emploi (et de nomination), du poids ou non de la tutelle (région wallonne, Comité régional d'aide aux communes), auprès de qui la ville a emprunté, à quels taux, à qui elle devait payer combien, avec évolution » (lettre publique du collectif liégeois, 2013).

À ce titre, la figure du citoyen-contrôleur participe à un militantisme de savoir/pouvoir, dans le but de donner à voir l'image de citoyens aussi compétents que leurs interlocuteurs institutionnels, et capables d'aider ces derniers à fabriquer la décision. On va voir comment des ressources d'expertise sont mobilisées par les militants pour démontrer leur compétence technique des auditeurs-citoyens (restituer les informations pertinentes), que la « justesse » de leurs analyses afin d'éclairer les choix à disposition des élus, dans ce qui relève de la marge financière des collectivités auditées. On verra aussi que cette posture visant à réduire l'asymétrie du savoir entre gouvernants et gouvernés, constitutive de la démarche de citoyen-contrôleur, a toutes les chances de donner aux responsables politico-administratifs une impression de perte de légitimité dans la production des savoirs de gouvernement<sup>41</sup>.

Afin d'apparaître comme des authentiques producteurs d'information utiles à l'action publique, les militants capitalisent les connaissances, au moyen de la quantification. La mobilisation des

---

<sup>41</sup> Yves Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *art. cit.*

chiffres, déjà bien documentée dans la littérature académique comme ressource légitime de l'action publique<sup>42</sup>, est particulièrement prisée par certains acteurs sociaux. De nombreux chercheurs insistent sur l'illusion de neutralité que permet la rhétorique des chiffres<sup>43</sup>. Par exemple, Didier Fassin parle quant à lui de « pouvoir symbolique du chiffre dans sa capacité à dire le réel »<sup>44</sup>. Pour les militants, le recours aux chiffres permet à la fois de se créditer comme interlocuteurs du pouvoir (on montre que l'on sait utiliser les chiffres), en même temps que cela permet d'agencer leur diagnostic et leurs revendications selon des formes légitimes d'énonciation du politique (on administre un raisonnement par les chiffres).

Au-delà de l'autorité sociale reconnue aux chiffres, il faut voir comment les groupes militants produisent leurs rapports destinés à guider l'action des décideurs. La mobilisation des chiffres et de la quantification des auditeurs-citoyens passe par une appropriation physique (le fait de disposer des documents) et cognitive (comprendre et s'approprier le contenu) des rapports financiers et documents comptables officiels : budgets, contrats d'emprunts, marchés publics, notes d'analyse financière internes aux collectivités auditées, rapports de la Cour ou du Tribunal des comptes. À partir de ces sources, les militants compilent, agrègent tout un ensemble de données, pour objectiver le volume d'endettement ainsi que le coût budgétaire du remboursement de la dette publique (à Liège, à Madrid–Ville, Madrid–Région et en Catalogne). Guy (cf. portrait ci-dessous), militant liégeois, évoque lors d'un entretien :

« L'avantage que l'on a souvent, c'est que l'on peut se baser sur des rapports qui sont "neutres politiquement", mais qui sont fournis par la région wallonne, par les villes, ou par des agences publiques de recherche, sur des données macroéconomiques [...]. Ce que l'on fait, c'est de l'agrégation de données. À partir de cela, on complète avec les informations que l'on arrive à obtenir au niveau des élus. Et on insert, là-dedans, notre point de vue politique » (entretien le 13 novembre 2019, à Liège).

---

<sup>42</sup> Dans la sociologie des problèmes publics : Joseph Gusfield, « The Fiction and Drama of Public Reality », in Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems. Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981, p. 51-82 ; dans la sociologie de l'action publique : Fabrice Bardet, Florence Jany-Catrice, « Les politiques de quantification. Introduction au dossier », *Revue Française de Socio-Économie*, Vol. 5, 2010, p. 9-17 ; Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud, « Quantifier la démocratie participative. Pratiques et usages de la mise en chiffres des publics des politiques participatives régionales », in Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud (dir.), *L'action publique saisie par ses "publics" : gouvernement et (dés)ordre politique*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018, p. 155-173. Dans la sociologie de l'évaluation : Patrice Duran, Éric Monnier, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, Vol. 42 (2), 1992, p. 238.

<sup>43</sup> Joseph Gusfield parle de « rhétorique des chiffres » (*The Culture of Public Problems... op. cit.*, p. 27). On peut aussi citer Luc Berlivet, « Argumentation scientifique et espace public. La quête de l'objectivité dans les controverses autour des "risques de santé" », in Érik Neveu, Bastien François (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, p. 185-208. Aux États-Unis, on a le travail de Theodore M. Porter (*Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, Princeton University Press, 1995) qui utilise les expressions de « pouvoir des nombres » ou encore de la quantification comme relevant des « technologies de confiance ».

<sup>44</sup> Didier Fassin, *Les mondes de la santé publique : excursions anthropologiques*, Cours au Collège de France, 2020/2021. Alain Supiot donne l'exemple des graphiques qui ont, dans l'ère de la « gouvernance des nombres », le même pouvoir symbolique que les images. Il parle des graphiques comme des « icônes » (*Figures juridiques de la démocratie économique*, Cours au Collège de France, 2016/2017).

### **Guy : le permanent-salarié animateur du collectif liégeois**

Guy a 27 ans au moment de l'enquête, et il travaille au CADTM. Il a passé un baccalauréat économique et social. Dès l'école secondaire, il s'engage à Oxfam. Il commence à suivre et lire les contenus du CADTM. Ensuite, il entre à l'université de Liège et y obtient un master en coopération internationale. Il adhère au CADTM en 2014, en même temps qu'il commence à fréquenter le collectif d'audit citoyen de Liège.

En 2015, pour son stage de fin d'études, il est recruté par le CADTM qui l'affecte, parmi d'autres missions, à l'animation du collectif d'audit liégeois. Il reprend les prérogatives d'un autre salarié chargé d'animer le collectif depuis sa création, en 2013.

Dans le collectif liégeois, Guy planifie et organise les réunions. Il recueille les préoccupations des membres pour formuler et transmettre l'ordre du jour des réunions. Il met en forme les documents produits par le collectif et assure sa diffusion dans des réseaux militants (dont des acteurs sociaux, des syndicalistes et des acteurs politiques). Guy offre donc une partie de son temps professionnel à la dynamisation du collectif, ce qui offre à ce dernier une ressource considérable à un collectif qui n'a aucun de statut légal, et qui ne peut donc prétendre à des subventions.

Au-delà du volet animation du collectif, il contribue à la capitalisation de connaissances du collectif. Avec deux militants plus âgés qui consacrent une partie de leur disponibilité biographique lié à leur situation de retraités (voir au chapitre 9), Guy collecte les données financières susceptibles d'aider le collectif à décrypter la situation financière liégeoise. Il bénéficie ponctuellement des conseils de membres du CADTM, à l'aise comme lui dans des formes de stactivisme<sup>45</sup>.

Pour les collectifs français, il s'agit de chiffrer le coût de sortie des emprunts structurés, afin de montrer aux collectivités interpellées (Nîmes-Métropole et Grenoble-Alpes Métropole) que le coût de sortie dépasse souvent largement le montant d'emprunt initial, et donc qu'il est plus avantageux d'attaquer en justice la banque (pour obliger cette dernière à s'acquitter de l'indemnité) plutôt que de passer un accord « à l'amiable » (où la collectivité paie le coût de sortie et laisse la banque « impunie »).

Si la portée de la quantification n'est pas la même selon les collectifs, dans tous les cas, il s'agit de visibiliser et de dénoncer l'ampleur du problème de l'endettement des collectivités ; endettement qui capte tout un ensemble de ressources financières, qui ne sont dès lors plus à disposition des secteurs considérés comme socialement utiles. La quantification vise donc à mesurer et à alerter sur l'ampleur du problème, pour inciter les décideurs à agir et à agir autrement. Dans les rapports qu'ils produisent et qu'ils adressent aux élus et décideurs, les militants ne cessent de recourir à des ressources chiffrées (tableau statistiques, graphiques, diagrammes en bâtons), pour légitimer l'autorité de la démonstration. Donnons quelques exemples. Le premier est issu du travail du collectif catalan :

---

<sup>45</sup> Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux (dir.), *Stactivisme...*, *op. cit.*

Tableau 2.1.1.1 : Augmentation annuelle de la dette (2003/2013)

Année	Dette en millions d'€	Augmentation en millions d'€	Augmentation annuelle en %
2003	10.918	88	0,81%
2004	12.259	1.341	12,28%
2005	14.544	2.285	18,64%
2006	14.873	329	2,26%
2007	15.776	903	6,07%
2008	20.825	5.049	32,00%
2009	25.402	4.577	21,98%
2010	34.697	9.295	36,59%
2011	43.172	8.475	24,43%
2012	51.386	8.214	19,03%
2013	57.122	5.736	11,16%
2014*	61.836	4.714	8,25%

Source : élaboration propre à partir des données de la Banque d'Espagne, mars 2014

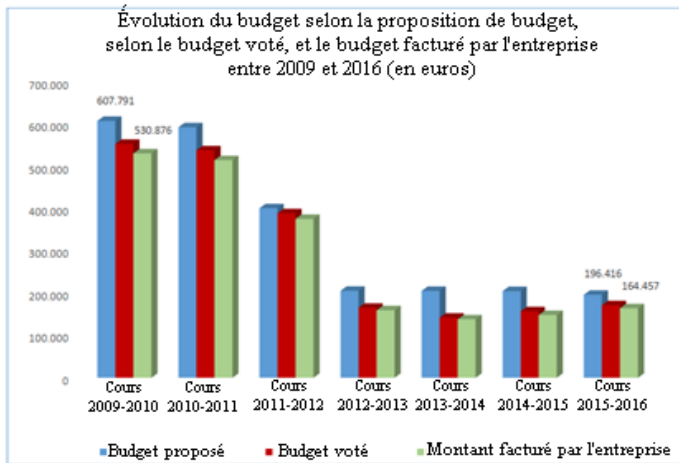
\*Données de 2014 correspondant à Juin 2014 (2<sup>e</sup> trimestre), selon la Banque d'Espagne

Note : En rouge, les années du gouvernement tripartite.

En bleu : les années correspondant au gouvernement de Convergencia i Unió

Travaillant sur la dette régionale, le collectif utilise les données consultées sur le site de la Banque d'Espagne, afin de donner à voir l'évolution de la dette publique catalane entre 2003 et 2014. Le tableau illustre aussi l'augmentation annuelle du volume de dette et le pourcentage que cela représente d'une année sur l'autre. Le code couleur utilisé par les militants vise à imputer la faute de l'endettement aux différentes équipes exécutives régionales (entre 2003 et 2010 d'une part ; entre 2011 et 2014 de l'autre). Il s'agit ici de montrer aux décideurs que les militants ne se contentent pas de se positionner sur la question de la dette régionale à l'instant même où ils interagissent avec eux. Ils font plutôt valoir le fait que leurs critiques s'insèrent dans un travail plus large, prenant en compte des dimensions plus structurelles de la situation financière liégeoise. Il s'agit en quelque sorte de *performer* l'enquête sociale promue par le philosophe pragmatique John Dewey<sup>46</sup>, en montrant qu'un petit groupe de citoyens peut accumuler un certain nombre de connaissances pertinentes, utiles notamment pour éclairer l'action publique. L'analyse de l'évolution de la dette est aussi présente dans le cas du collectif de Madrid-Ville :

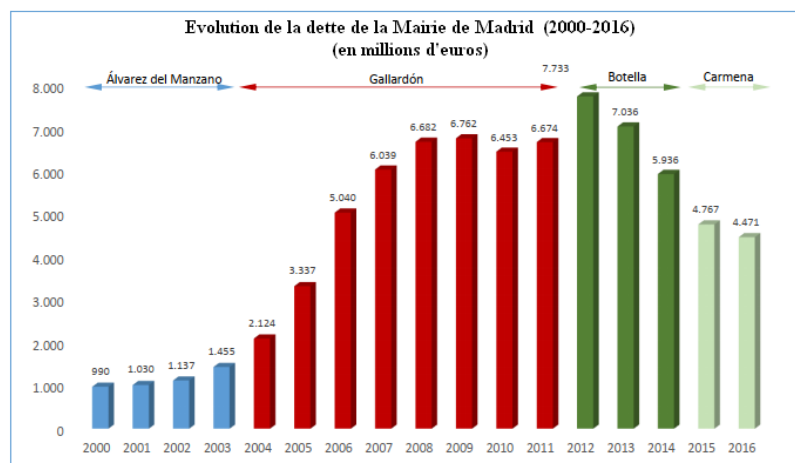
<sup>46</sup> John Dewey, *Public and its problems*, Athens/Ohio, Ohio University Press, 1954 [1<sup>ère</sup> édition originale : 1927].



Source : élaboration propre à partir des données de la Mairie de Madrid, Conseil Municipal du District d'Usera

Le collectif de Madrid-Ville, qui travaille sur le district d'Usera<sup>47</sup>, utilise les données disponibles au niveau du gouvernement du district (à gauche). En élaborant ce diagramme en bâtons, c'est-à-dire en retraduisant graphiquement des chiffres exposés froidement dans les comptes du district, il s'agit surtout d'exposer la baisse tendancielle (une division par

trois) des dépenses allouées par la municipalité aux ateliers de formation des centres culturels du district, et donc la baisse des crédits alloués à la politique culturelle, quand le volume total d'endettement de la municipalité diminue beaucoup moins rapidement (graphique ci-dessous, sources de la Banque d'Espagne).

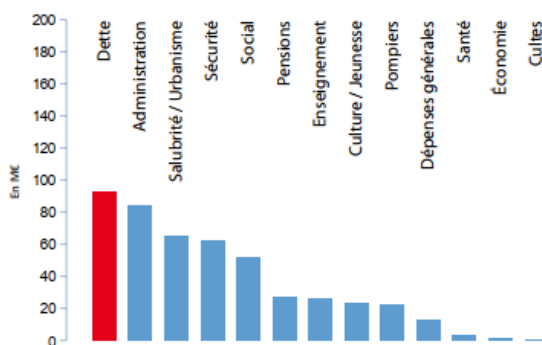


Source : élaboration propre à partir des données de la Banque d'Espagne (d'après la Procédure de Déficit Excessif - PDE)

<sup>47</sup> Le collectif de Madrid-Ville est notamment composé de plusieurs groupes d'audit dans des districts de la ville, comme au niveau d'Usera et d'Arganzuela.

Il convient aussi de regarder du côté du travail du collectif liégeois :

**Les dépenses 2016 de la ville de Liège  
(en millions d'euros)**



Dans ce diagramme (2017) qui met en forme de données extraites des comptes de la ville de Liège en 2016, le collectif liégeois met en équivalence la part représentée par le poste budgétaire du remboursement de la dette et celle d'autres postes budgétaires. Les militants agrègent dans une même catégorie le montant des dettes (de fonctionnement et d'investissement) pour chaque secteur d'action publique, alors même que la plupart des responsables politico-administratifs (exécutif et fonctionnaires) réfutent cette opération statistique (et la convention comptable). Normalement, le volume d'endettement est disséminé dans chaque poste budgétaire sectorielle. Ainsi, les auditeurs-citoyens veulent montrer la proportion du remboursement alloué à la dette, bien plus élevée que tous les autres postes budgétaires. Ils suggèrent donc un poids démesuré dans les finances locales du remboursement de la dette, qui en retour provoque le manque de financement de secteurs et services publics plus essentiels pour la population. Ce travail de quantification à partir des données financières de la ville suggère une re-problématisation<sup>48</sup> des contraintes et des difficultés à agir de l'administration communale. Pour ce qui est du collectif de Madrid-Région :

Tableau 1  
Valeur des contrats de marché public (selon différents types de contrats)  
en 2017 et pour les années précédentes

Types de contrat	Années			
	2014	2015	2016	2017
Fourniture de biens	341.240.889,67	370.321.302,35	552.556.498,09	380.273.767,19
Services	87.422.777,36	102.338.204,63	63.616.165,38	185.641.670,60
Délégation de services publics	126.681.481,51	13.987.061,56	79.136.111,45	62.265.876,10
Contrats administratifs spéciaux	3.418.153,60	3.207.770,50	76.400,00	307.872,00
Marchés de travaux	3.420.098,30	1.078.120,26	7.960.916,51	13.580.526,97
<b>TOTAL</b>	<b>562.183.400,44</b>	<b>490.932.459,30</b>	<b>703.346.091,43</b>	<b>642.069.712,86</b>

Source : élaboration propre à partir des données disponibles sur le Journal Officiel de la Région de Madrid

<sup>48</sup> Didier Fassin, *Les mondes de la santé publique : excursions anthropologiques*, op. cit.

Ce tableau élaboré par le collectif de Madrid–Région analyse l'évolution quantitative des cinq types de contrats<sup>49</sup> souscrits par le département de la santé publique de la région de Madrid. À partir de l'analyse des contrats inscrits au Journal officiel de la région<sup>50</sup>, il s'agit de quantifier par année les types de marchés publics proposés par la région, et de voir comment ces proportions évoluent sur plusieurs années (rapport de 2018). Ce premier tableau, d'abord exposé dans le rapport sans être commenté, vise à rendre intelligible les engagements financiers de la région. Dans un autre rapport (2021), adressé à tous les députés régionaux membres de la commission parlementaire régionale « santé », les militants font une « radiographie » de la privatisation de la santé publique madrilène. Ils compilent l'ensemble des marchés publics et des montants qu'ils représentent que la région a passé avec des entreprises privées. En agrégeant les montants sur plusieurs années, ils montrent que la part d'argent public donnée aux entreprises privées, qui était de 3, 575 milliards d'euros en 2015, est passée en 2018 à 4, 131 milliards d'euros. En jouant sur la symbolique et l'autorité des chiffres, ils affirment que cela représente une augmentation de 15,6% en trois ans, considérée comme autant de perte de souveraineté du public sur l'administration des soins.

Dans le cas grenoblois, les militants exposent les informations qu'ils détiennent à propos de plusieurs emprunts à risque souscrits par Grenoble-Alpes Métropole :

Sont en cause 4 contrats qui sont toxiques à des degrés divers (ces contrats nous ont été transmis en 2013 par la Métro) :

<p>90479 : 15,937 M€ : taux d'intérêt basé sur les différences de parités euro/dollar US et euro/franc suisse (jusqu'au 01/08/2027 sur lequel il reste du 14,4 M€). Cet emprunt peut être considéré comme moyennement toxique à l'heure actuelle (son taux pourrait atteindre autour de 6 à 7 %).</p>
<p>90480 : 19,694 M€ : <u>taux d'intérêt</u> basé sur la parité euro/franc suisse (jusqu'au 01/01/2023, sur lequel il reste du 18 M€). Cet emprunt est très toxique : son taux actuel est de 19 % et pourrait encore évoluer. Pour le passé, après une période de "sécurisation" à 13 %, la Métro a payé les intérêts sur la base du taux bonifié en début de contrat et constitué des provisions pour les intérêts qu'elle pourrait devoir payer en cas d'échec ou d'abandon de la procédure contentieuse. Ces provisions s'élèvent à 8 M€ à l'heure actuelle (et il est prévu 3,8 M€ au budget 2016)</p>
<p>90477 : 15,937 M€ : taux d'intérêt basé sur la différence entre les taux du marché court terme et les taux du marché long terme (jusqu'au 01/08/2032 sur lequel il reste du 14,4 M€). Il s'agit d'un emprunt de pente, dont la toxicité ne s'est pas réveillée, et qui ne deviendrait dangereux qu'en cas d'inversion de la courbe des taux (peu probable à l'heure actuelle, mais à ne pas exclure en cas de crise de l'euro (voir la situation de la Grèce en 2009-2011)</p>
<p>90476 : 15,937 M€ : taux d'intérêt basé sur l'Euribor avec barrière et multiplicateur, swappé pendant 4 ans avec un swap de pente. Ce contrat dure jusqu'au 01/08/2032 sur lequel il reste du 14,4 M€. Pour sa toxicité, c'est du même ordre que le contrat 90477 ci-dessus. Il ne nous a pas été confirmé que le contrat de swap était toujours en cours.</p>

Dans ce tableau, issu d'une note d'analyse du collectif grenoblois adressé aux élus métropolitains (2016), les militants détaillent le montant, le calcul du taux d'intérêt, l'échéance et le capital restant dû de chaque emprunt, afin d'alerter les décideurs et élus sur les risques que

<sup>49</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<sup>50</sup> En espagnol : Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

comportent ces emprunts, afin d'appeler notamment à leur renégociation avec les créanciers (dans la version la plus maximale, en attaquant la banque en justice, dans une version plus minimale, en restructurant le contrat).

Ainsi, la quantification, qui vise à mesurer et à donner à voir le poids d'une variable, est le principal ressort du travail de capitalisation des connaissances des auditeurs-citoyens. En quantifiant, ils donnent à voir l'importance du problème qu'ils soulèvent, sa gravité et la nécessité d'agir<sup>51</sup>. L'exposition des chiffres n'est jamais exclusivement « froide » : elle s'accompagne de considérations visant à guider l'action des élus. L'agencement de chiffres financiers permet de mettre les décideurs face à l'ampleur de la situation que l'on décrit, afin d'appeler à une résolution, ou du moins une réactivité de leur part. Chaque « dispositif expert »<sup>52</sup> employé s'accompagne généralement d'une interprétation subjective et orientée des données. À Madrid-Ville, le diagramme exposé ci-dessus (par rapport au budget facturé par une entreprise au titre de services culturels) permet au collectif d'objectiver le niveau des « coupes » budgétaires effectuées dans le domaine culturel, qui conduisent inexorablement à la « détérioration de la qualité des ateliers culturels ». À Liège, le diagramme (comparé des volumes des postes budgétaires entre dette et autres domaines) est annoté de la mention suivante :

« Le service de cette dette représentait environ 36,6 millions d'euros en 2016. En fait, ce montant devait normalement être plus élevé, mais la ville a décidé de procéder à ce qu'on appelle un étalement de la dette : les échéances de remboursement sont étalées dans le temps et sont donc moins élevées chaque année, en négociant avec Belfius (sa créancière principale) [...]. Cela signifie aussi que la ville va payer plus longtemps. En quelque sorte, elle reporte le problème. Et il y a pire : quand on regarde les montants à payer, avant et après l'étalement dans le temps, on se rend compte qu'au final, la ville va payer dix millions d'euros de plus. »

Même si le poste budgétaire alloué à la dette est comparativement le plus élevé, le collectif liégeois insiste sur le fait que ce chiffre est sous-estimé dans les prévisions financières officielles, et que la situation demeure encore plus alarmante qu'elle n'apparaît. Dans les collectifs français, la convocation de l'expertise par les militants montre aux élus que toute

---

<sup>51</sup> On pense notamment ici à Joseph Gusfield qui a étudié la construction du problème public de l'alcool au volant. Il a analysé les ressources statistiques mobilisées par le *National Safety Council* comme une « rhétorique », dont l'effet est de produire des *compelling arguments*, au service d'une orientation de la politique de prévention routière (mettre la faute sur les conducteurs plutôt que sur les véhicules ou l'état des routes). Plus largement, voir comment il mobilise « l'analyse dramaturgique » dans l'appréhension du problème : Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems...*, *op. cit.*

<sup>52</sup> Christophe Traïni, « Introduction : Des dispositifs visant à la coordination des actions collectives », in Christophe Traïni (dir.), *Émotions et politiques...*, *op. cit.*, p. 20.



solution de sortie des emprunts considérés comme à risque, par voie transactionnelle avec les banques, est très coûteuse financièrement. En chiffrant ce coût de sortie (26 milliards), bien supérieure au montant emprunté qu'il lui reste à payer : 17 milliards), ils enjoignent l'exécutif à attaquer en justice la banque, afin qu'elle-même prenne en charge intégralement le coût de sortie. À la ressource chiffrée, ils indexent des considérations morales : « ce n'est pas aux contribuables de rembourser le surcoût induit par un emprunt toxique qui est de la responsabilité de la banque ».

Cette capitalisation de connaissances, fondement de l'expertise citoyenne mobilisée par les militants, se prolonge dans une stratégie plus large visant à exposer de nouvelles chaînes de causalité et de corrélation à même d'influencer les catégories de l'entendement des décideurs.

### 3. Imposer de nouvelles chaînes de causalité/corrélation pour inciter à la réforme sociale

La capitalisation des connaissances ne s'arrête pas à la quantification d'une variable ou d'un phénomène considéré comme problématique. Les citoyens-contrôleurs ne se limitent pas à une « stratégie de la neutralité »<sup>53</sup>. Ils adoptent des stratégies d'objectivation, de mises en forme des données qu'ils ont susceptibles de trouver, puis d'agréger, afin de créditer leur propre agenda politique. Pour les militants, il ne s'agit pas tant d'exposer les connaissances pour elles-mêmes, mais d'inciter, face à cette situation problématique, les décideurs à agir dans le sens de ce que les militants pensent être « juste ». On peut dire qu'ils accompagnent la quantification d'un processus de qualification<sup>54</sup>. Ils élaborent ainsi des chaînes de causalité ou de corrélation, c'est-à-dire des opérations qui consistent à retraduire l'information quantifiée à partir d'autres éléments, de les mettre en perspective pour servir leur vision politique. Pour le dire autrement, les citoyens-contrôleurs accompagnent souvent le phénomène quantifié de « supports cognitifs »<sup>55</sup> annexes afin de l'éclairer. Par exemple, on a vu comment le collectif de Madrid-Ville faisait le lien entre réduction du budget de la culture et le niveau d'endettement municipal. Pour les militants de Liège, de Madrid-Ville, de Madrid-Région et de Catalogne, il s'agit de montrer que la part budgétaire allouée au remboursement de la dette privée des secteurs sociaux de ressources financières, la réduction des postes budgétaires sociaux ne réduit pas le volume

---

<sup>53</sup> Pierre Bourdieu, « Décrire et prescrire : les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », in *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, p. 155.

<sup>54</sup> Alain Desrosières parle de fonction de prescription des chiffres, en plus de leur fonction de description (*La Politique des grands nombres...*, op. cit., p. 17).

<sup>55</sup> Jay Rowell, « La domination en vertu du savoir ? La construction et les usages des statistiques du logement en RDA », *Revue française de science politique*, Vol. 55(5), 2005, p. 868.

de la dette. Ils en viennent donc à contester le récit officiel sur la dette publique, en opposant leurs propres calculs : l'évolution du niveau d'endettement ne serait pas causée par une « explosion » du niveau des dépenses sociales<sup>56</sup>. On a aussi vu qu'en exposant l'évolution annuelle de la dette publique sur une période donnée, les militants de Madrid-Région et de Catalogne mentionnaient à chaque fois les gouvernements alors en place. Il s'agit là d'un travail d'imputation de responsabilité, en montrant quels sont les gouvernements qui ont le plus contribué et dans quelles proportions à l'endettement général de la collectivité audité. Par exemple, les militants de Madrid-Ville accompagnent le graphique de l'évolution de la dette municipale du commentaire suivant :

« Cet endettement est surtout dû à la période du gouvernement de Gallardón [2004-2012], qui a fait passer la dette de 1,455 milliard d'euros en 2003 à 7,757 milliards au premier semestre de 2011, selon les chiffres de la Banque d'Espagne [...]. Le gouvernement de Gallardón a été marqué par un gâchis sans précédent d'argent public dans la capitale madrilène, à cause de la construction d'infrastructures, comme le fait d'avoir enterré la route *M-30* (ce qui a coûté environ 4 milliards d'euros), comme l'achat et la rénovation du Palais de Cybèle [la mairie] (qui a coûté plus de 500 millions d'euros). On pense aussi aux investissements pour les Jeux Olympiques et d'autres dépenses qui n'ont pas bénéficié à la population madrilène » (rapport de 2017).

Cela permet de ne plus seulement constater une augmentation substantielle, mais d'imputer cette dernière à un exécutif particulier. On voit comment ces militants ciblent particulièrement la gestion municipale du Parti populaire sur la période 2004-2014, qui sont ceux qui ont le plus aggravé la situation d'endettement municipal. Stigmatiser ces fortes augmentations d'endettement, en les liant à la couleur partisane des exécutifs, incite les interlocuteurs institutionnels à qui s'adressent ici les auditeurs-citoyens de Madrid-Ville, à ne pas reproduire les mêmes politiques économiques, qui auraient contribué à alourdir la dette publique sans améliorer les conditions socioéconomiques des citoyens. De la même manière, le tableau statistique élaboré par le collectif catalan, que l'on a évoqué plus haut, est suivi de la mention suivante :

« [...] sous le gouvernement tripartite [2003-2006] et juste avant le début de la crise financière (2008-2010), la dette a augmenté à un rythme de 21 à 36% annuel [...]. Dans les premières années du gouvernement de *Convergence et Union* (2010-2011), la dette va se maintenir à un niveau élevé (avec une croissance annuelle de 24, 43%) » (rapport de 2014).

---

<sup>56</sup> Pour un autre exemple de contestation de l'action publique par les chiffres, lire : Stéphanie Dechézelles, « Des chiffres et du vent. Expertises institutionnelles, marchandes et citoyennes dans les politiques locales de l'éolien », in Martine Mespoulet (dir.), *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 172-176.

Les militants catalans objectivent l'évolution du niveau d'endettement pour révéler la responsabilité causale et politique des gouvernements successifs (entre 2003 et 2014) tout en exhortant le gouvernement en place en 2014 (date de production du rapport) à agir. De plus, dans ce même rapport, le collectif avance :

« En 10 ans, la dette publique par habitant a été multipliée par 4,6 en Catalogne, passant d'un peu moins de 1 600 euros à plus de 7 600 euros. Si on rajoute la dette publique des administrations municipales et de l'administration centrale qui incombe à chaque habitant, la dette par habitant résidant en Catalogne serait de 26 413 euros en 2013, soit une multiplication de 2,8 par rapport à dix ans en arrière. L'endettement public par habitant en Catalogne est donc supérieur à la moyenne espagnole (20 486 euros par personne). [...] [N]ous pouvons calculer qu'entre 2009 et 2011, plus de 1,6 milliard d'euros de taxe foncière ne sont pas rentrés dans les caisses. De plus, depuis 2009, les rabais sur les droits de succession et dons nous ont fait perdre plus de 1,8 milliard d'euros. Au total, quelque 3,4 milliards de dollars auraient pu éviter une partie de la dette et les coupes sociales »

Le collectif cible encore la gestion de la dette régionale par les gouvernants des dix dernières années, en évaluant l'augmentation de la dette publique par habitant lors de la décennie précédente, en la comparant à la moyenne espagnole. Les gouvernements invoqués auraient une responsabilité non-négligeable dans le renforcement de l'endettement, ainsi que dans la réduction de certaines obligations fiscales pourtant stratégiques pour tendre à l'équilibre des comptes. On montre donc que l'augmentation de la dette est liée à une gestion politique qui a favorisé la réduction des recettes disponibles, plutôt qu'à une augmentation des dépenses. Les militants catalans exhortent donc l'exécutif et le parlement catalan à ne pas reproduire les mêmes politiques que celles qui ont marqué la période 2003-2014.

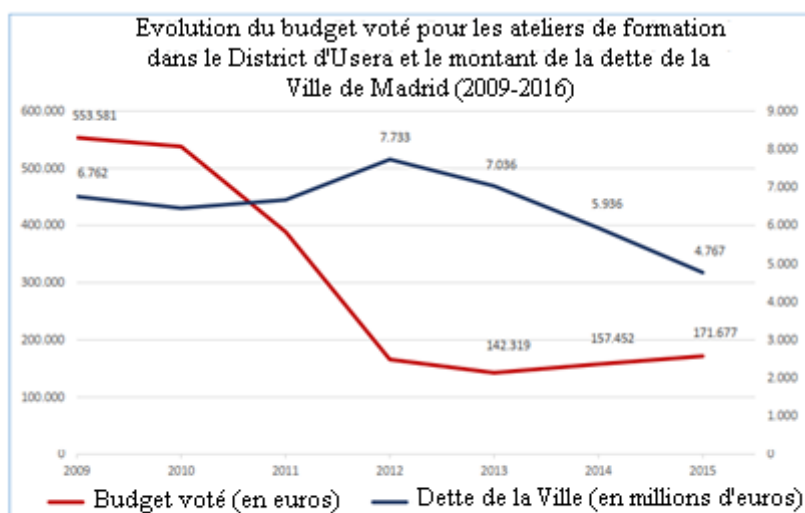
L'imputation des responsabilités par le chiffre est surtout le fait des collectifs espagnols qui dénoncent la responsabilité des gouvernements de droite dans la situation problématique. C'est moins le cas des autres collectifs étudiés, le collectif liégeois s'adressant à une équipe dominée par le Parti socialiste depuis des décennies, quand les collectifs français ne dénoncent pas tant le niveau d'endettement de leurs collectivités que des emprunts spécifiques.

Voyons d'autres exemples d'exposition, grâce aux chiffres, de chaînes de causalité établies par les militants. Dans le cas grenoblois, le collectif cible un emprunt financier particulier souscrit par la métropole :

« Le plus important (et le plus toxique) [des emprunts] était basé sur le cours du franc suisse en euros. Depuis début 2015, la banque nationale suisse a cessé de contenir la hausse du franc suisse, et le taux de cet emprunt a atteint des sommets : actuellement, il se situe autour de 20 % par an, soit près de 10 fois les taux actuellement pratiqués sur le marché pour les collectivités, et ce n'est peut-être pas fini... » (document du collectif grenoblois, 2015).

Est pointé du doigt le fait que le taux d'intérêt de l'emprunt considéré est basé sur une parité euro-franc suisse, ce qui peut être en soi être considéré comme spéculatif, ce qui est légalement interdit pour les collectivités locales françaises<sup>57</sup>. Les militants affirment aussi que le taux d'intérêt dépasse largement les taux pratiqués à cet instant sur le marché financier. Dans cet argumentaire, les militants font le constat d'une incongruité : c'est la banque nationale suisse qui, par ses actions, a une incidence sur le taux d'intérêt d'un emprunt métropolitain (en euros).

Au-delà des chaînes de causalité que parviennent à établir les militants, lorsqu'ils ont suffisamment d'éléments pour administrer des preuves, ils peuvent établir des chaînes de corrélation. Cela peut consister à comparer des variables sur plusieurs années, afin de donner, à l'image de ce que permettent les outils de comptabilité analytique, des tendances de moyenne portée, ou de pointer du doigt certaines corrélations entre les variables. Comme dans cet exemple tiré d'un rapport de Madrid-Ville :



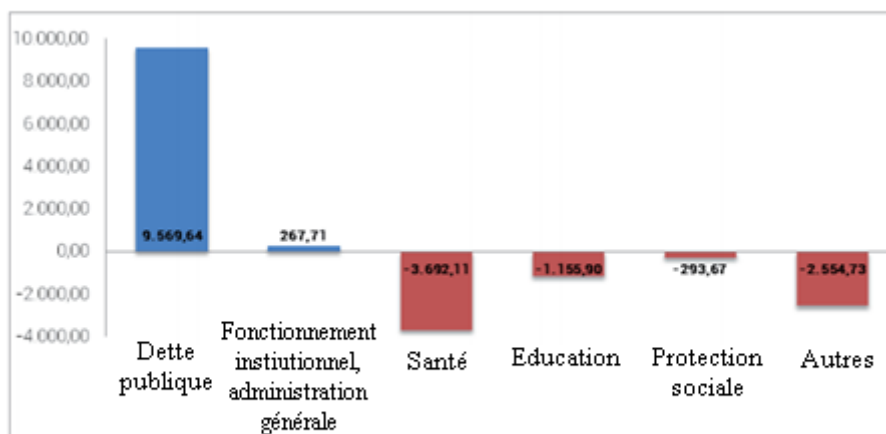
Source : Mairie de Madrid, Conseil Municipal du District d'Usera, et Banque d'Espagne (selon le Protocole de Déficit Excessif)

Avec ce graphique, il s'agit pour les militants de révéler la relation négative existante entre deux variables : entre le volume de la dette publique municipale et le budget alloué aux ateliers de formation (à la culture plus largement). Ils montrent alors deux choses : d'abord, l'augmentation de la dette s'accompagne de la réduction du budget culturel. Ensuite, la réduction du budget culturel ne s'accompagne pas d'une baisse simultanée (et proportionnelle) de la dette publique. Le collectif de Madrid-Ville veut prouver aux décideurs qu'il est vain de réduire les budgets socialement utiles pour réduire le volume d'endettement de la municipalité. Cela revient à montrer que les formes d'intervention publique dans certains domaines sociaux ne sont pas préjudiciables aux finances publiques. À leurs yeux, l'État-Providence ne constitue

<sup>57</sup> Circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

pas une menace et c'est en cela qu'il s'agit de le défendre. C'est également ce que montrent les auditeurs-citoyens catalans :

Graphique 3.1.3.4 Différence dans les dépenses 2009-2013 (en millions d'euros)



Source : Generalitat de Catalogne, budget exécuté 2007-2013 et Institut National de Statistiques

Ici, les militants comparent, entre 2013 et 2017, l'évolution importante de la dépense liée à la dette (nettement positive) par rapport à des postes budgétaires en réduction (la santé, l'éducation notamment). Comme les membres de Madrid-Ville, ils avancent que la réduction de certains budgets « sociaux » ne permet pas de résorber la dette publique régionale. Autrement dit, les mesures d'austérité budgétaire ne contribuent à réduire la dette publique.

Graphique 7  
Classement des entreprises ou des groupes d'entreprises par valeur de contrats sur la période 2014-2017



Source : élaboration propre à partir des données disponibles pour la période 2014-2017 sur le Journal Officiel de la Région de Madrid

Dans le graphique (ci-dessus) les militants de Madrid–Région établissent un classement des entreprises privées qui obtiennent le plus de contrats (en valeur) avec le département de santé publique de la région. Pour eux, il s’agit d’illustrer la tendance à la concentration des contrats dans les « mains » d’un nombre limité d’entreprises privées qui « absorbent » les ressources publiques de manière oligopolistique.

Le raisonnement par les chiffres est également prisé par les auditeurs-citoyens pour montrer aux décideurs qu’il existe des dépenses qui ne sont pas « acceptables », et qu’il conviendrait de les allouer au financement d’autres actions publiques. Par exemple, le collectif de Madrid–Ville évalue le contrat de location par la mairie d’un local « d’attention au citoyen » à une entreprise. Les militants entreprennent de comparer le prix du marché locatif par rapport au coût réel de la location. Dans un rapport de 2017, ils montrent que le coût de la location sur dix ans est de 3,7 millions d’euros, quand le coût moyen sur le marché locatif pour la même surface (754m<sup>2</sup>) est de 1,1 million d’euros environ. Ils concluent :

« [...] il semble que c’est une dépense très élevée et nous pouvons conclure qu’il n’y a aucune garantie de l’usage de ces fonds publics. Il y a une mauvaise gestion de la négociation avec le propriétaire, qui a maintenu le même contrat, sans que nous sachions si celui a été modifié ultérieurement ».

À partir de la différence entre le coût effectif du local et les prix du marché, à laquelle il faut ajouter les travaux de rénovation du local à la charge de la ville, le collectif estime que la ville aurait pu économiser quasiment 4 millions d’euros, pour les investir autrement :

« [...] on aurait pu financer deux écoles (entre 2,1 millions d’euros et 2,3 millions euros par école de 2 300 à 3 000 m<sup>2</sup>) ou deux écoles de musiques (même coût) ou deux centres de retraite (2,4 millions d’euros pour un centre de 1 300 m<sup>2</sup>) ou encore pour vingt kilomètres de piste cyclable à Arganzuela ».

Le surcoût est assimilé à un manque d’efficacité de la gestion municipale, et à autant de pertes d’argent à investir dans des dépenses considérées comme « socialement » utiles (écoles, centres de retraite, pistes cyclables). La critique gestionnaire se double donc de préoccupations quant aux conditions de « bien-être » social de la population.

Ainsi, on peut voir qu’à la quantification, les auditeurs-citoyens attribuent les possibles causes et conséquences de l’endettement et des pratiques financières de leurs collectivités. Ces chaînes de causalité ou de corrélation mises en œuvre par les militants cherchent à produire, sur les

décideurs, des « chaînes rhétoriques contraignantes »<sup>58</sup>. Comme on l'a vu, la capitalisation des connaissances n'est pas une fin en soi pour les militants. Cette production cognitive (ou cet agencement cognitif des connaissances produites) n'est pas désintéressée, et cela se voit dans la manière où certains collectifs expriment à la fois leur capacité à décrypter le réel tout en pointant du doigt le manque d'efficacité de la gestion publique visée. À travers les derniers exemples que l'on a analysés, on voit comment ils agencent leurs arguments, en mobilisant à la fois une « rationalité instrumentale » (ou en finalité) et une rationalité en valeur<sup>59</sup>. Cela illustre comment des militants indexent des dimensions morales et politiques derrière leurs démonstrations techniques.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES USAGES CHIFFRÉS DES COLLECTIFS**

<b>Collectif</b>	<b>Critique des conventions comptables</b>	<b>Difficulté à obtenir les chiffres de l'action publique</b>	<b>Contester la vérité de l'institution par des chiffres</b>	<b>Imputation d'une responsabilité politique par les chiffres</b>
<b>Nîmes</b>		X		
<b>Grenoble</b>		X		
<b>Catalogne</b>	X	X	X	X
<b>Madrid-Région</b>		X		X
<b>Madrid-Ville</b>				X
<b>Liège</b>	X	X	X	

L'utilisation de formes d'expertise est déployée par les militants pour se créditer auprès des décideurs, afin qu'ils soient considérés comme des interlocuteurs légitimes<sup>60</sup>. Il s'agit pour eux de montrer aux décideurs que les citoyens sont compétents, et qu'à ce titre, ils peuvent aider à mieux comprendre et produire l'action publique. Toutefois, une telle démarche implique que les décideurs reconnaissent que leurs compétences sont limitées et que la réduction de l'asymétrie des connaissances entre gouvernants et gouvernés est bénéfique pour l'action publique. De plus, si la démarche de contrôle des militants vise à apporter de nouvelles connaissances aux décideurs, elle passe par une critique de leurs pratiques et de leurs imaginaires. Si les militants mettent leurs revendications au diapason de la rhétorique légitime de l'action publique, ils portent des représentations qui s'opposent souvent, comme on va le voir, aux catégories ordinaires de l'entendement politique des décideurs. En cela, le contrôle

<sup>58</sup> Johanna Siméant, « Friches, hybrides et contre-bandes », *op. cit.*, p. 22-23.

<sup>59</sup> Max Weber, *Economie et société...*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>60</sup> William Gamson, *The Strategy of Social Protest*, *op. cit.*, 1975, p. 28 : « the acceptance [...] as a valid spokesman for a legitimate set of interests ».

citoyen revêt une dimension critique à l'égard des décideurs, qui a toutes les chances de les faire apparaître, aux yeux de ces derniers, comme des opposants, plutôt que comme des individus soucieux de les aider à gouverner. C'est pourquoi, au-delà du discours militant, il faut étudier les ressorts contestataires du contrôle citoyen. Cela permet de mieux comprendre l'ambivalence de la figure du citoyen-contrôleur, qui cherche autant à collaborer avec les décideurs, qu'à administrer une certaine critique à leur égard.

## II. Les tensions liées au contrôle citoyen de l'action publique

Dans la plupart des collectifs (à l'exception de Madrid-Région), les militants se sont tout d'abord présentés, une fois les collectifs constitués, auprès de leurs décideurs comme des collaborateurs (et non comme des détracteurs), afin de travailler collectivement sur le « problème » de l'endettement local/régional et ses conséquences sociales. Les exemples suivants illustrent bien que les divers collectifs, au début de leurs mobilisations, ne se positionnent pas nécessairement dans une relation de conflit vis-à-vis de leurs gouvernants locaux :

« Nous pensons bien que les élus que vous êtes sont conscients des dangers du système financier actuel [...]. Le collectif local présentera son action : alerte et conseils aux collectivités publiques de l'Isère qui se trouvent dans une situation financière délicate, comme la métropole de Grenoble, mais aussi Seyssins, Sassenage, et bien d'autres communes [...]. Nous voulons faire l'analyse des données avec vous pour aider les élus à prendre la bonne décision » (documents du collectif grenoblois, adressés notamment aux élus de la métropole, entre 2012 et 2016).

« Mesdames et messieurs les conseillers municipaux, le collectif pour un audit citoyen de la dette publique vous a saisi en date du 1er juin 2013 pour vous alerter au sujet des contrats d'emprunts toxiques que votre commune détiendrait selon une enquête du journal *Libération* publiée en 2011 » (lettre du collectif grenoblois aux acteurs publics locaux d'Isère, 2013).

« Après son intervention auprès de la métro[pole] à propos d'emprunts toxiques contractés auprès de Dexia l'incitant à attaquer la banque en justice, le [collectif] s'est adressé aux communes de la métro[pole] qui se trouvent dans la même situation et se tient à la disposition de toute collectivité ou collectif de citoyens désireux de mener une action contre les dettes illégitimes » (tract du collectif grenoblois, 2014).

Les militants se font donc d'abord valoir comme un réservoir d'expertise au service de la collectivité, tant pour les citoyens desquels ils se font les intermédiaires que pour les élus. De plus, ils se présentent comme collaborateurs aux élus infra-nationaux qu'ils interpellent, en affirmant qu'ils peuvent agir ensemble contre l'État en France et en Espagne, contre la région à Liège, et contre les acteurs financiers (banques, consortium d'entreprises, etc.) Dans une



correspondance entre un membre du collectif liégeois et le chef de cabinet du bourgmestre (début 2015), le premier affirme, après avoir rencontré une première fois ledit chef de cabinet :

« Ce premier échange et votre lecture de l’histoire des finances et de la dette de la ville rejoignent et complètent les recherches que nous avons effectuées. C’est pourquoi nous nous réjouissons de poursuivre cet échange quand nous aurons pu analyser les différents documents que vous vous êtes engagés à nous transmettre rapidement. Nous pourrions alors envisager avec vous en détails les questions restées en suspens et particulièrement ce qui concerne les emprunts. »

Dans la même correspondance, le militant liégeois avance : « [...] notre propos n’est pas du tout agressif à l’égard du [directeur financier]. Nos interrogations critiques sont plutôt dirigées vers l’emprise des banques sur la ville ». Enfin, le collectif de Madrid–Ville exprime clairement dans l’un de ses documents à destination de l’exécutif municipal qui s’installe en juin 2015 :

« [notre collectif] constitué depuis déjà trois ans a pour objectif de promouvoir et d’impulser un audit citoyen des processus d’endettement des administrations publics lors des dernières années, pour mettre à disposition des citoyens la vraie information [...]. C’est pourquoi nous présentons ici notre proposition, à destination du nouveau gouvernement [municipal], pour [concrétiser] l’audit citoyen, sur la base de la promesse électorale d’Ahora Madrid. »

Mais ces déclarations faisant foi de volonté de s’associer aux décideurs doivent être mises en perspective avec la manière dont les collectifs d’audit ne cessent d’administrer des critiques à leurs égards. C’est cette tension relative dans la figure du citoyen-contrôleur qui est essentielle à comprendre. Les citoyens-contrôleurs de la dette ne cessent, à travers les modes d’action qu’ils utilisent, d’être tirillés entre la coopération avec les responsables politiques, et la volonté de surveiller leurs actes, ce qui produit une distanciation critique entre les gouvernés-contrôleurs et les gouvernants-contrôlés, susceptible de faire apparaître les premiers comme des opposants aux yeux de ces derniers. On est donc dans une relation de « collaboration-contrôle » qui n’est pas évidente à tenir vis-à-vis des décideurs interpellés.

Dans cette partie, il s’agit de montrer que la démarche de contrôle citoyen recèle une dimension conflictuelle. On veut mettre en lumière que les relations entre décideurs interpellés et citoyens-contrôleurs sont fondamentalement ambivalentes : si les militants attestent d’une attitude ouverte de collaboration avec les décideurs, tout en reprenant les formes légitimes d’action politique (dont l’expertise), le contrôle citoyen demeure un exercice critique à l’égard des décideurs. On étudiera d’abord l’exemple particulier de Madrid–Ville, seul cas où le projet d’audit militant a été repris et institutionnalisé par l’exécutif municipal à partir de 2015. En dépit de cette institutionnalisation, les membres du collectif n’ont pas désamorcé leur critique et ont éprouvé des difficultés à collaborer, en dépit du rôle qu’il leur était offert par l’exécutif.

Dans un deuxième temps, on insistera, dans une perspective commune à tous les collectifs, sur la dimension conflictuelle qui parcourt les diverses expériences d'audit citoyen, ce qui contribue à donner l'image d'un dispositif résolument critique vis-à-vis des décideurs, interprété par les décideurs comme un contrôle impolitique (d'opposition systématique qui donnerait à voir une défiance absolue à l'égard de la moindre décision politique), et assimilé à la pensée négative<sup>61</sup>.

### 1. L'expertise participative à Madrid-Ville

Au sein des cas que l'on compare, le collectif de Madrid-Ville demeure particulier. C'est, en effet, le seul cas sur les six collectifs à l'étude, où l'action du collectif militant a été suivie de la mise en place, par l'institution municipale, d'un authentique dispositif d'audit citoyen doté de moyens matériels, organisé par l'administration et plusieurs adjoints.

Il s'agit ici de montrer comment la configuration politique madrilène, favorable à la mise en place de l'audit citoyen en 2015, a été marquée par la reconnaissance officielle d'une forme d'expertise du collectif militant. Face à ce que l'on aurait pourtant pu considérer comme une « victoire » pour les auditeurs-citoyens, ceux-ci se sont divisés sur l'opportunité de s'investir dans l'audit citoyen officiel et ont redoublés de critique à l'égard de ce dernier.

Revenons d'abord au contexte. Le projet d'audit citoyen est initialement porté dans les espaces militants du 15-M en 2011 et 2012, à Madrid et à Barcelone notamment. Par la suite, une poignée de militants déserte l'occupation des places vue comme perdant de l'efficacité<sup>62</sup>, pour aller diffuser l'audit citoyen comme outil transversal dans l'espace des mouvements sociaux espagnols. S'il s'agissait au départ de produire un audit informel de la dette publique espagnole dans le contexte de crise, l'opportunité des élections municipales qui se tiennent en mai 2015 a modulé la perspective des auditeurs-citoyens qui, s'ils se tiennent pour la plupart à distance des postes électifs, sont relationnellement proches de plusieurs futurs-élus qui vont former les nouveaux exécutifs locaux (y compris à Barcelone et à Madrid). Pendant la campagne, les activistes madrilènes parviennent à inscrire l'audit citoyen en l'une des principales préoccupations électorales de la formation politique Ahora Madrid<sup>63</sup>. Celle-ci est une liste électorale composite, qui fait suite à l'alliance entre des militants du cercle madrilène de

---

<sup>61</sup> Pour reprendre Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, *op. cit.*

<sup>62</sup> Diego Herranz, Carlos López Carrasco, Vicente Muñoz-Reja, « Cómo funcionaba y por qué dejó de funcionar el 15M. Perfiles de participación y procesos de desvinculación entre mayo del 2011 y mayo del 2012 », *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 19, 2020.

<sup>63</sup> Voir Ahora Madrid, Programme électoral pour les élections municipales, 2015, p. 18-21.

Podemos, formation politique nouvellement créée en 2014 en opposition au bipartisme dominant, et d'un groupement politique constitué spécifiquement en vue des élections municipales à Madrid, Ganemos Madrid. Ce dernier rassemble des militants de la formation politique écologiste Equo, de dissidents d'Izquierda unida (l'héritier du Parti communiste espagnol) et de diverses personnalités de la société civile locale comme la future maire, Manuela Carmena. La plupart des membres de cette liste ont eu notamment l'occasion de fréquenter les commissions et les assemblées du 15-M en 2011, ce qui explique notamment leur sensibilité à l'égard des thématiques abordées par le collectif d'audit citoyen de Madrid. Toutefois, la constitution d'une telle formation n'est pas sans heurt puisqu'elle accueille plusieurs courants qui n'envisagent pas la même manière de gouverner avec les associations, les mouvements sociaux et les syndicats, ainsi que sur la manière de concrétiser l'agenda des réformes démocratiques<sup>64</sup>. L'audit citoyen de la dette, largement plébiscité par les sympathisants d'Ahora Madrid lors de consultation sur le contenu du programme électoral<sup>65</sup>, paraît d'autant plus important pour cette liste très critique de la gestion de la capitale espagnole par le Parti populaire depuis 1991. En effet, celui-ci est considéré ayant drastiquement contribué à augmenter la dette de la ville, particulièrement sur la séquence 2000-2015, qui est passée d'environ d'un milliard à un peu plus de six milliards (on passe alors d'une dette par habitant de 346 euros environ à 1500 euros sur la période<sup>66</sup>), sans que cela ne contribue à améliorer les indicateurs socio-économiques de la population<sup>67</sup>, et dans un contexte de multiplication des scandales de corruption et de soupçons d'utilisation frauduleuse des deniers publics<sup>68</sup>.

Au lendemain des élections, Ahora Madrid obtient un bon score électoral (31,8%), parvenant en deuxième position, derrière le Parti populaire (34%). Un jeu d'alliances avec le Parti socialiste ouvrier espagnol (qui a obtenu 15,3% des suffrages exprimés) lui permet de parvenir

---

<sup>64</sup> Joan Font, Patricia García-Espín « From Indignad@s to mayors? Participatory dilemmas in Spanish municipal movements », in Cristina Flesher Fominaya et Ramón Feenstra (dir.), *Routledge Handbook of Contemporary European Social Movements*, Londres, Routledge, 2019, p. 387-401.

<sup>65</sup> Le programme électoral d'Ahora Madrid a été constitué à partir de contributions formulées par des sympathisants lors de forums de discussion ou en ligne, et en consultant les militants de *Podemos*. Parmi les propositions qui revenaient le plus, on trouve « l'audit de la dette ». Sur la plateforme web créée à cet effet, les sympathisants pouvaient voter pour les mesures à prendre prioritairement en cas de victoire électorale de la liste. « L'audit citoyen municipal » apparaît dans les 10 mesures les plus sollicitées. Voir : [http://www.ahoramadrid.org/programa\\_subdomain/index/](http://www.ahoramadrid.org/programa_subdomain/index/) ; consulté le 16/04/2021.

<sup>66</sup> Sources : pour le recensement de la population madrilène, l'*Instituto nacional de estadística*. Pour le montant de la dette publique municipale, les données sont publiées par un média reprenant les chiffres avancés par le Ministère d'État de l'Économie : « Las "facturas ocultas" de Gallardón disparan la deuda de Madrid en 2012 », *Libre Mercado*, 17 avril 2012. En ligne : <https://www.libremercado.com/2013-04-17/las-facturas-ocultas-de-gallardon-disparan-la-deuda-de-madrid-en-2012-1276487792/> ; consulté le 16/04/2021.

<sup>67</sup> Voir, pour la période 2009-2015 : *Área de Gobierno de Hacienda y Personal, D.G. Contratación y Servicios, S.G. Estadística, Subdirección General de Estadística, Ayuntamiento de Madrid*, « Encuesta de condiciones de vida 2018 », 2020, p. 2 et 6.

<sup>68</sup> « Fondos buitres vinculados al PP se repartieron operaciones del IVIMA, la EMVS y la SAREB en dos meses », *El Plural*, 11 décembre 2015. En ligne : [https://www.elplural.com/politica/espana/fondos-buitres-vinculados-al-pp-se-repartieron-operaciones-del-ivima-la-emvs-y-la-sareb-en-dos-meses\\_24549102](https://www.elplural.com/politica/espana/fondos-buitres-vinculados-al-pp-se-repartieron-operaciones-del-ivima-la-emvs-y-la-sareb-en-dos-meses_24549102) ; Consulté le 20/04/2021.

à l'exécutif municipal. Assez rapidement, le collectif d'audit citoyen exhorte le nouvel exécutif à mettre en place l'audit, donnant lieu à deux réunions entre les militants du collectif et deux adjoints : Pablo Soto, adjoint à la participation, à la transparence et au « bon gouvernement » et Carlos Sánchez Mato, adjoint à l'économie et soutien du collectif d'audit citoyen de Madrid-Ville (voir le portrait ci-dessous). Ces réunions sont l'occasion d'échanger sur la proposition d'institutionnalisation de l'audit produit par les militants (voir le chapitre 3, où l'on détaille ladite proposition). Au terme des pourparlers, « l'audit officiel », qui désigne ici la forme institutionnalisée du projet militant, ne correspond qu'imparfaitement au projet militant.

À ce stade, il faut déjà introduire quelques remarques. D'abord, les départements municipaux chargés de mettre en œuvre la politique participative de l'équipe municipale sont le département de la « participation » et celui de la « coordination territoriale ». Le premier comprend surtout des dispositifs numériques de participation privilégiant la participation individuelle des citoyens ordinaires, alors que celui de la coordination territoriale se compose de dispositifs de participation participatif classique et présentiel dans chaque quartier (les « Forums locaux »<sup>69</sup>). Les deux départements ne coordonnent pas ensemble leurs dispositifs, ce qui est révélateur des tensions existantes au sein du nouvel exécutif sur les manières de concrétiser son agenda démocratique ambitieux<sup>70</sup>. Une telle sédimentation administrative de la politique participative – des dispositifs et des référentiels démocratiques<sup>71</sup> – va impacter le développement de l'audit citoyen officiel, considéré initialement par les militants et ses traducteurs institutionnels (Carlos Sánchez Mato et son cabinet) comme une technologie politique transversale à divers départements municipaux. Ayant une dimension de participation citoyenne évidente, l'audit officiel n'est pas rattaché au département de la « participation », mais à celui de l'économie, que dirige Carlos Sánchez Mato. Cette non-prise en charge par l'adjoint chargé de la participation n'a pourtant rien d'hasardeux. Pour une partie de l'exécutif dont la maire, Manuela Carmena, ainsi que pour l'adjoint à la participation, le dispositif est très connoté idéologiquement, notamment à cause de son association avec la « dette illégitime », concept sous-tendant une conception annulationniste du problème de la dette, et un rapport de forces entre pouvoirs publics et créanciers privés. Cette association entre audit citoyen et dette

---

<sup>69</sup> En espagnol : *Foros locales*.

<sup>70</sup> L'architecture participative de la municipalité de Madrid est révélatrice de visions plurielles de la participation des citoyens, sans parvenir à s'articuler dans une dynamique commune. D'un côté, les Forums locaux impliquent les mouvements de voisins, dont la légitimité en tant qu'intermédiaires à représenter l'intérêt général a pu être contestée par le passé ; de l'autre, les citoyens qui participent directement et à titre individuel, sur des plateformes numériques.

<sup>71</sup> Heloïse Nez, Ernesto Ganuza, « Del 15M a las instituciones. Las políticas participativas de Ahora Madrid (2015-2019) », *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 19, 2020.

illégitime (visible dans l'extrait suivant issu d'une présentation de soi du collectif de Madrid–Ville) est problématique pour l'édile à la participation et la nouvelle maire :

« L'audit citoyen de la dette et de la gestion des comptes publics est une initiative citoyenne qui vise l'*empowerment* de la population à travers la réalisation d'un audit intégral des comptes et des politiques des administrations publiques. Les objectifs principaux de l'audit citoyen sont : [...] de construire un outil d'information, de sensibilisation, de formation et de participation des citoyens pour contrôler la gestion des ressources publiques et l'impact de la dette de la mairie de Madrid [...]; de fournir des arguments et des outils au gouvernement municipal pour suspendre ou annuler la dette identifiée comme illégale et/ou illégitime, dans une éventuelle négociation avec les créanciers, et pour demander des responsabilités administratives, civiles et pénales des personnes qui ont un rôle dans la gestion de la dette municipale » (document de 2017).

L'enquête à Madrid, menée sans savoir que l'audit citoyen était l'un des dispositifs les plus contentieux au sein de l'exécutif municipal, m'a donné à voir les tensions au sein de l'exécutif autour de l'audit citoyen<sup>72</sup>. La perspective de la maire consiste à administrer la municipalité de manière crédible, autant pour honorer l'alliance électorale qui lui a permis de s'installer à la tête de l'exécutif (vis-à-vis du Parti socialiste), que pour concrétiser certaines de ses paroles électorales consistant à « faire de la politique autrement ». Autrement dit, il s'agit pour elle de modifier les cultures politiques et administratives de l'institution, tout en ne passant pas pour hérétique<sup>73</sup>. Cette volonté d'institutionnaliser une forme d'hétérodoxie, qui ne modifie pourtant pas fondamentalement l'orthodoxie dans la manière de gouverner, passe par un agenda qu'il convient de tenir. La structure même de l'agenda ne permet pas de se centrer sur l'audit citoyen et ses corollaires, qui sont politiquement trop risqués et qui risquent d'être en contradiction avec tout un corpus symbolique visant à légitimer l'entrée en fonction exécutive de candidats qui se définissent comme étant des *outsiders* politiques<sup>74</sup>. Le fait de consacrer matériellement l'audit citoyen et d'encourager l'usage de la « dette illégitime » annulerait pour la maire les possibilités d'accréditation d'Ahora Madrid en tant qu'exécutif, et l'efficacité symbolique des manières de l'exécutif de modifier moins drastiquement, mais de manière convenable, l'architecture des

---

<sup>72</sup> L'enquête de terrain a permis de révéler les tensions politiques, à l'intérieur de l'équipe municipale, liées à l'institutionnalisation de l'audit citoyen. Par exemple, lors de mon enquête, le directeur de la délégation de la participation a feint de ne pas connaître le processus d'audit citoyen à l'œuvre dans les institutions municipales. Entretien avec Gregorio Planchuelo Sainz, le 11 octobre 2018, à Madrid. Cette prise de position apparaît d'autant plus suspecte que « l'audit citoyen » qui n'a eu qu'une existence institutionnelle fragile, disposait d'une relative matérialité endossée par l'institution municipale : sous-direction de l'audit citoyen et des politiques publiques, site web, documents publics, etc.

<sup>73</sup> Chaque intervention « gauchisante » des mandataires d'Ahora Madrid est une aubaine pour les élus du Parti Populaire et de *Ciudadanos* qui s'amuse à les qualifier de parangons utopiques et anticapitalistes.

<sup>74</sup> Sur cet aspect d'accréditation, au sein de l'institution, d'élus considérés comme « extérieurs » au champ politique : Christine Guionnet, « Marginalité en politique et processus d'institutionnalisation : Les mouvements Motivé-e-s et citoyens (2001-2003) », in Christine Guionnet et Lionel Arnaud (dir.), *Les frontières du politique : Enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 263-291.

relations entre gouvernants et gouvernés<sup>75</sup>, et entre acteurs municipaux et leurs créanciers. Dès lors, l'audit citoyen aura une place subalterne sur l'agenda démocratique de l'exécutif – si l'on en juge les ressources matérielles et symboliques allouées au dispositif par rapport à d'autres dispositifs numériques de la municipalité – et ne sera pas lié au repérage des marges illégitimes des processus d'endettement, contrairement à la volonté des auditeurs-citoyens. En effet, la majorité de l'exécutif madrilène prend ses distances avec le terme qui n'a pas bonne presse dans le monde politique espagnol<sup>76</sup>. Ceci est perceptible dans le fait que Carlos Sánchez Mato évoque, dans une déclaration officielle lors de son entrée en fonction à l'été 2015, que « 80% de la dette madrilène est illégitime »<sup>77</sup>. Cette prise de position le fait rapidement apparaître comme un élu minoritaire au sein de la majorité municipale, notamment parce que la maire de Madrid ne souhaite pas s'attirer les foudres du Parti populaire, principale force d'opposition municipale. Sous la pression de cet adjoint à l'économie, qui tient à honorer la promesse de campagne, qui a fréquenté auparavant les auditeurs-citoyens et parce que le dispositif permet d'accréditer une vision alternative de la dette et de l'économie politique plus largement qu'il partage, il trouve un compromis avec la maire : l'audit citoyen ne sera pas indexé à la « dette illégitime ».

#### **Carlos : le militant institutionnel**

Né en 1970, Carlos se définit lui-même comme un « communiste » et un « chrétien ». Il milite jeune dans un groupe trotskyste (*Nueva Claridad*), avant d'entrer à l'université. Il suit des études dans le cursus « sciences économiques et entrepreneuriales » à l'Université Complutense de Madrid. Il suit en même temps à distance un cursus en droit à l'Université nationale d'éducation à distance. Par la suite, il travaille dans plusieurs organismes privés (entre 1993 et 2015), comme analyste de risque de crédits immobiliers, comme directeur administratif puis directeur général d'une firme de meubles. Au moment où il est élu conseiller municipal à Madrid sur la liste Ahora Madrid, il est en pleine réalisation d'un doctorat en économie sur la « la nécessité d'une banque publique en Espagne lors de la crise financière (2007-2008) »<sup>78</sup>.

Dans les années 1990, il participe au mouvement « anti-globalisation contre la dette » (Plateforme 0,7), lors de campagnes nationales en 1993 et 1994 en Espagne. En 2000, il participe à l'organisation d'un référendum non-officiel sur l'abolition de la dette extérieure de l'Espagne. En 2001, il entre à ATTAC-Espagne et en devient une figure importante. Il multiplie ensuite les engagements au sein d'ONG : Observatoire sur la dette dans la mondialisation, Oxfam, *Manos Unidas*, *Confer*, *Justifia y Paz*. Il a notamment écrit de nombreux ouvrages militants sur la dette extérieure du Tiers-Monde (1999, 2003)

<sup>75</sup> Pour reprendre les mots de Héloïse Nez et Ernesto Ganuza, « Del 15M a las instituciones... », *art. cit.*, chaque dispositif de participation est indexé à une conception démocratique. Celle de l'audit citoyen officiel n'est pas envisagé, par l'équipe du Département de la Participation, comme compatible avec les autres dispositifs mis en place, d'où l'effort de dénégation de l'existence de « l'audit ».

<sup>76</sup> « PSOE, PP, CIU y UPYD votan no a auditar la deuda pública », *PostDigital.com*, 4 janvier 2014. En ligne : <http://postdigital.es/destacadas/psoe-pp-ciu-y-upyd-rechazan-investigar-deuda-contraida/> ; consulté le 20/04/2021.

<sup>77</sup> « El concejal de Hacienda de Carmena cree "ilegítima" el 80% de la deuda de Madrid », *Libre Mercado*, 1<sup>er</sup> septembre 2015.

<sup>78</sup> « Carlos Sánchez Mato, candidato de Madrid en Pie Municipalista al Ayuntamiento de Madrid », *Madrid Diario*, 21 mai 2019. En ligne : <https://www.madridiario.es/468162/carlos-sanchez-mato-candidato-de-madrid-en-pie-municipalista-al-ayuntamiento-de-madrid> ; consulté le 12/04/2021.

et pour défendre l'institution d'une banque publique espagnole (2012). Il s'engage par la suite dans l'héritier du Parti communiste : Izquierda unida, qu'il quitte en 2015 pour faire partie de la liste électorale Ahora Madrid. Il y revient en 2016 et devient responsable des politiques économiques du parti.

Au moment où le collectif espagnol d'audit citoyen émerge, en mars 2012, il participe à plusieurs de ses réunions et rencontres, en apportant son soutien au collectif. En 2015, il se présente aux élections municipales madrilènes avec Ahora Madrid. À la suite du vote, il est nommé, par la maire, adjoint à l'économie. Dès son entrée en fonction à la mairie, de nombreux médias le décrivent comme un « économiste atypique »<sup>79</sup> et « hétérodoxe ». Il se met rapidement à dos de nombreux élus (locaux et nationaux) de droite à gauche, multipliant les prises de position polémiques. C'est le cas lorsqu'il appelle publiquement à ne pas respecter une loi espagnole appelant à davantage de « rigueur » dans les finances locales, ouvrant alors un conflit politique avec le ministre espagnol de l'économie et des finances de l'époque, Cristóbal Montoro.

Il se fait congédier de son poste d'adjoint à l'économie en décembre 2017, après une réunion entre la maire madrilène et le Ministre Cristóbal Montoro. Il reste toutefois élu municipal jusqu'en mai 2019. Il tente alors de se faire réélire à travers une liste électorale dissidente (Madrid en Pie) qui ne parviendra pas à avoir d'élus. Il est depuis professeur en économie appliquée à l'Université Complutense et contribue aux positions d'Izquierda unida au niveau national (parti qui gouverne au niveau espagnol avec Podemos et le Parti socialiste ouvrier espagnol).

En tenant compte de ces contraintes, Carlos Sánchez Mato décline l'audit citoyen officiel en trois branches complémentaires. Il y a d'abord la partie technique au niveau du département municipal de l'économie, avec la création d'une « sous-direction de l'audit citoyen de la dette et des politiques publiques » et la mise à contribution de fonctionnaires pour centraliser des contrats financiers entre la mairie et des partenaires contractuels. Ensuite, vient une partie plus prospective, réalisée par le *Consejo asesor* (conseil d'experts nommés par une présidente désignée par l'adjoint à l'économie), qui vise à produire des rapports, mesurant les impacts sociaux, économiques, écologiques et de genre, liés à l'augmentation de la dette publique de la ville de Madrid sous les gouvernements du Parti populaire entre 2003 et 2015. Enfin, il y a la partie « participative », approuvée en conseil municipal en décembre 2016, qui s'insère dans les Forums locaux. Dans la mesure où l'édile en charge de l'économie municipale ne peut pas développer ses propres structures de participation, il doit insérer la partie « participative » du processus d'audit dans les Forums locaux, qui dépendent d'un autre département municipal, celui de la coordination territoriale. Ces Forums émergent en décembre 2016, afin d'organiser la participation des mouvements sociaux urbains locaux, que l'on appelle le « mouvements des voisins » (*movimiento vecinal*), déjà très organisés en Espagne<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> « ¿Quién maneja el dinero de los madrileños? El economista atípico de Manuela Carmena », *El Confidencial*, 16 juillet 2015.

<sup>80</sup> Vicente Pérez Quintana, Pablo Sánchez León (dir.), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal : Madrid, 1968-2008*, Madrid, Libros de la Catarata, 2008 ; Julio Alguacil Gómez, « La mobilisation citadine dans la transformation des quartiers périphériques de Madrid », in Laurent Coudroy de Lille, Céline Vaz, Charlotte Vorms,

Dans chaque Forum local, des groupes de cinq citoyens au minimum peuvent créer des « tables participatives »<sup>81</sup> sur les thématiques qu'ils souhaitent aborder. Chaque table décide de son agenda thématique et établit des rapports et propositions, relatifs à des questions concernant l'administration du district. Par la suite, toutes les tables d'un district envoient un ou plusieurs représentants à l'assemblée générale du Forum. Ces mandataires citoyens votent les différentes propositions des tables participatives, pour les faire remonter au niveau de la « Junta municipal de gobierno », l'équivalent fonctionnel d'un conseil municipal d'arrondissement en France. Dans ce cadre, certains Forums accueillent des tables consacrées aux budgets et à l'audit citoyen.

L'effet de ce compromis institutionnel – l'audit citoyen officiel inscrit dans le giron des Forums locaux plutôt que dans le giron du département de la « participation » – fait que l'audit citoyen n'a pas été mu en dispositif de participation prioritaire pour l'exécutif. À l'inverse, il a été circonscrit au volet « démocratie associative locale » de l'équipe municipale<sup>82</sup>, réduisant doublement les rapports élaborés dans les « tables participatives » d'audit citoyen des Forums locaux : d'une part au registre consultatif, pour les élus d'arrondissement, à défaut d'être des contributions sur lesquelles doivent obligatoirement se prononcer les membres du conseil municipal (central) ; d'autre part, au périmètre du district et non pas à celui de l'ensemble de la municipalité. Ces déplacements sont considérés par les artisans institutionnels du dispositif, Carlos Sánchez Mato et son cabinet, comme la volonté de l'équipe municipale de « neutraliser » une technologie politique jugée trop coûteuse politiquement au niveau municipal. En témoignent les propos du directeur du cabinet de l'adjoint à l'économie et un fonctionnaire rattaché au domaine de compétence de ce dernier :

« Au niveau général, il faut savoir que rien que le nom d'audit de la dette nous exposait à toutes les critiques de la droite. La maire en tête, disait qu'il ne fallait pas parler de cela, car cela va nous coller à la peau : "On va nous attaquer, il est mieux que l'on ne le fasse pas, finalement". [...] Au sein de la majorité, il y a eu une opposition généralisée, de tout le gouvernement Ahora Madrid. Ahora Madrid ne voulait pas développer l'audit [citoyen]. On était juste l'élu de l'économie et quelques autres élus qui ne faisaient pas partie de l'équipe municipale. La maire elle-même n'en voulait pas. Tous les élus qui ne voulaient pas se mettre à dos la maire se sont prononcés contre l'audit. L'audit n'a jamais été une priorité. Pour eux, moins on parlait de l'audit, mieux c'était. Plus on ralentissait l'audit, mieux c'était » (entretiens téléphoniques avec le directeur de cabinet de Carlos Sánchez Mato (2016-2017), les 13 et 14 novembre 2018).

« Depuis le début [juin 2015], l'audit [citoyen], je ne sais pas si c'est un problème de compréhension, ou à cause d'un langage militant, c'est quelque chose qui n'a pas été bien vu par une grande partie de l'équipe municipale. C'était dans le programme d'Ahora Madrid, car celui-ci s'est fait de manière ouverte et participative. C'était une demande de longue date des

---

Luciano José Parejo Alfonso (dir.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970 : La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, p. 85-98.

<sup>81</sup> Traduction française de : *mesas participativas*.

<sup>82</sup> Héloïse Nez, « La démocratie participative à Madrid (2015-2019). Entre héritages des mouvements sociaux et influences internationales », *Pôle Sud*, Vol. 51, 2019, p. 23-41.



mouvements sociaux contestant l'austérité budgétaire, qui se sont ensuite engagés dans Ahora Madrid. Mais la majorité de l'équipe municipale ne voit pas d'un bon œil l'audit citoyen, car elle le relie souvent au non-paiement et au concept "d'illégitimité", des choses qui n'ont jamais été l'intention politique d'Ahora Madrid, même du côté de Carlos Sánchez Mato. Mais il a demeuré cette incompréhension, et du coup, l'audit n'a jamais eu d'appui politique explicite. L'audit, c'est vraiment quelque chose lié à Carlos Sánchez Mato » (fonctionnaire à la sous-direction de l'audit citoyen de la dette et des politiques publiques, rattachés au département municipal d'économie, le 11 octobre 2018 à Madrid).

Au-delà du compromis institutionnel entre les différents départements municipaux, il faut souligner la place réservée par les acteurs institutionnels aux membres du collectif d'audit citoyen dans le dispositif officiel. C'est au sein du volet « participatif » que Carlos Sánchez Mato propose au collectif de s'investir. Il souhaite ainsi que les auditeurs-citoyens animent, au sein des Forums locaux, les tables participatives qui se constituent autour de l'audit citoyen. Cette invitation à animer de telles tables a offensé plusieurs militants, qui s'attendaient, non pas à voir leur rôle réduit à des animateurs participatifs, mais à être invités par le *Consejo asesor* à produire des rapports sur l'illégitimité de la dette publique à Madrid de 2003 à 2015, avec le soutien explicite de la mairie. Dès lors, l'expertise technique des militants n'est pas consacrée.

Malgré les formes d'expertise mises en œuvre par les membres du collectif d'audit citoyen, ceux-ci ne se voient pas crédités par l'exécutif, au titre de leurs compétences techniques. Cette reconnaissance partielle de l'expertise (participative plutôt que technique) des militants crispe de nombreux auditeurs-citoyens. De plus, l'insatisfaction des militants est aussi liée au fait, qu'en pratique, les trois volets de l'audit citoyen officiel sont peu connectés, le *Consejo asesor* (dans lequel les militants auraient aimé siéger) produit des rapports sans que ceux-ci ne soient discutés dans les arènes participatives. Cela va à l'encontre du *design* procédural des auditeurs-citoyens qui prévoyait qu'il y ait de nombreuses interactions entre le travail du *Consejo asesor* (qui recoupe en partie le rôle de « l'équipe technique » dans le *design* procédural du collectif militant, cf. chapitre 3) et les discussions des citoyens dans les tables participatives.

Face à l'opportunité offerte par l'exécutif aux militants de s'investir dans l'audit citoyen officiel, l'ensemble des militants s'est divisé entre ceux qui ont considéré qu'il fallait s'impliquer à la fois dans les expériences militantes et celles organisées à l'intérieur des tables, et les sceptiques qui ont rejeté lesdites tables et qui ont préféré rester mobilisés dans des espaces purement contestataires, hors institution. J'ai pu reconstituer les dynamiques des premiers au sein des Forums locaux de deux districts – Arganzuela et Usera – où les militants se sont principalement investis, respectivement de novembre 2015 et avril 2016, jusqu'à la fin de l'année 2017. Dans ce cadre, les militants ont produit, avec d'autres participants (ne militant pas dans le collectif d'audit) deux rapports : à Arganzuela, le rapport portait sur la location par

la mairie d'un local à un bailleur privé, faisant office de guichet d'information aux citoyens. À Usera, les militants ont évalué le coût et la qualité des centres culturels dans le district, service culturel municipal délégué à des prestataires privés.

Si certains des militants ont accepté de jouer le rôle garanti par l'institution, à savoir celui d'experts participatifs, sans leur donner accès aux espaces d'expertise technique, cela ne dure qu'un temps, avant qu'ils rejoignent ceux qui avaient décidé de ne pas s'y investir du tout. Il faut voir ce qui explique ce détournement progressif du dispositif institutionnel. Tout d'abord, et c'est là un des biais dont souffrent de nombreux dispositifs de participation institutionnels, les Forums locaux et les tables participatives ne fidélisent que peu de citoyens<sup>83</sup>. Par ailleurs, les auditeurs-citoyens s'étant investis dans les Forums locaux estiment que ces derniers n'ont pas contribué à redistribuer le pouvoir entre les gouvernants et gouvernés<sup>84</sup>, conformément à la division du travail politique défendue par les auditeurs-citoyens. Comme l'affirme un militant, en entretien, en octobre 2018 :

« À Madrid, on est resté à mi-chemin, dans le processus d'audit citoyen. C'est-à-dire que l'équipe municipale a pris ce qui les arrangeait, dans notre proposition, et a écarté ce qu'il ne l'arrangeait pas, elle n'a pas pris tout ce que l'on a proposé ».

Pour être plus précis, la défection progressive de tous les auditeurs-citoyens de ces espaces de participation institutionnelle s'explique par la manière dont il a été possible, pour eux, d'y parler d'économie politique et de la dette. Dans leur perspective, il était important de lier audit citoyen et dette illégitime. Même si l'équipe municipale n'a pas fait du concept de dette illégitime un axe central lorsqu'elle vote le dispositif d'audit de la dette, certains militants vont quand même chercher à en faire un principe d'évaluation citoyenne, directement au sein des Forums locaux. Si le concept vient à être présent dans les rapports que les citoyens adressent aux conseils municipaux d'arrondissement, ce sera pour les auditeurs-citoyens un premier pas pour l'intégrer ensuite à l'ordre du discours institutionnel, en montrant que des citoyens autres que les auditeurs plaident pour la reconnaissance du concept.

Peu après la mise en place des Forums locaux, en décembre 2016, Vicky, animatrice des tables participatives d'audit citoyen, au nom d'Andecha, coopérative sociale embauchée par l'adjoint à l'économie, a contacté plusieurs membres du collectif militant d'audit citoyen pour qu'ils

---

<sup>83</sup> Javier Caballero Ferrándiz, « Cierre deliberativo y miedo al desborde en la participación ciudadana de los Foros Locales del Ayuntamiento de Madrid », *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 19, 2020. Il montre également qu'à l'intérieur des Forums locaux, ce sont les questions économiques qui ont été le moins investies par les citoyens-participants.

<sup>84</sup> Il ne faut pas oublier le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les Forums locaux, tenus de respecter l'organisation des pouvoirs madrilènes ainsi que la législation d'État sur la démocratie locale.

partagent leurs expériences d'audit citoyen et qu'ils aident à former les autres citoyens-participants. D'après le rapport d'activités d'Andecha auquel j'ai eu accès, onze tables d'audit citoyen ont alors été créés dans les Forums locaux à Madrid. Dès les premières réunions des tables d'audit dans les districts d'Usera et d'Arganzuela, apparaît une lutte dans la manière dont Andecha entend administrer les tables, et les auditeurs-citoyens qui s'y investissent. Selon Vicky, la mission d'Andecha revient à faire le pont entre ceux-ci et les citoyens-participants aux tables afin de former des groupes communs de travail et d'éviter la profusion des énergies hors/dans l'institution. Pour cela, Vicky rédige un document méthodologique sur la manière de réaliser un audit citoyen<sup>85</sup>. Pour créer ce cadre commun de travail, elle dit avoir tenté de « limer les différences pour créer un contact »<sup>86</sup>, ce qui passe par l'invisibilisation du vocabulaire de « dette illégitime » qui n'apparaît que marginalement dans les documents d'Andecha :

« Le guide méthodologique d'Andecha porte sur les "bonnes pratiques", c'est-à-dire sur la question des procédures légales, si un processus de contrat est légal, que les procédures légales furent respectées » (Vicky, le 29 octobre 2018, Madrid).

En ne reprenant pas le concept de « dette illégitime », Andecha s'aligne sur le vocable employé par l'ensemble de l'exécutif municipal, celui de « bonnes pratiques » qui ponctue les pages web consacrées à la sous-direction de l'audit citoyen de la dette et des politiques publiques. Les propos de Vicky, qui joue ici indirectement le rôle de police sémantique<sup>87</sup>, par rapport au vocable porté par les auditeurs-citoyens, illustrent le fait que le nouvel exécutif municipal ne semble pas tolérer la vision induite par la dette illégitime :

« Pour le collectif d'audit militant [d'audit citoyen], il est important de cadrer les processus en fonction de "l'illégitimité", bien plus qu'en fonction de "mauvaises pratiques". Mais l'illégitimité renvoie au non-paiement. Pour les militants, le "non-paiement d'une dette considérée comme illégitime" est non-négligeable » (Rapport d'évaluation d'Andecha à la mairie de Madrid, Novembre 2018).

Par l'intermédiaire de l'animatrice d'Andecha, les acteurs institutionnels écartent le vocable de « dette illégitime », au profit d'une autre notion, celle de « bonnes pratiques », plus ajustée à la vision de l'institution et aux possibilités d'interroger de manière critique le récit officiel et dominant sur la dette. Ces opérations sociales de (re)qualification visent à désamorcer le conflit

---

<sup>85</sup> Inés L. Aguilera (Equipo Andecha-Participación y Trabajo Comunitario), *Auditorías Ciudadanas Municipales. Guía Metodológica*, Madrid, 2017.

<sup>86</sup> Entretien avec Vicky, animatrice des tables d'audit citoyen dans le cadre des Forums locaux de Madrid, au nom de la coopérative sociale *Andecha*, le 29 octobre 2019.

<sup>87</sup> Des entretiens avec le sous-directeur de l'audit citoyen de la dette et des politiques publiques et avec la Présidente du *Consejo asesor* confirment le geste qui consiste à éviter d'inscrire la dette illégitime dans les rapports officiels de la mairie.

politique susceptible d'émerger au sein du conseil municipal entre les différences forces politiques, si la « dette illégitime » devenait un *leitmotiv* institutionnel et un principe directeur de l'audit citoyen officiel. Pour les décideurs, les participants des tables participatives d'audit doivent chercher s'il existe des indices d'illégalité dans l'analyse des contrats ou de la dette qu'ils font de leur district. Pour les militants madrilènes, le contrôle de légalité, censé être réalisé par contrôle externe, par des instances juridictionnelles (comme le Tribunal ou les Chambres des comptes) ou par contrôle interne, par des fonctionnaires (les *interventores municipales*) n'est pas un horizon désirable pour l'audit citoyen. Ils souhaiteraient instituer des contrôles plus substantiels des usages de l'argent public, en exerçant notamment un « contrôle de légitimité » de ses usages. Dès lors, se concentrer sur les « bonnes pratiques » leur semble nécessaire mais pas suffisant pour concrétiser le projet politique du collectif militant d'audit citoyen. On voit là émerger une tension politique entre légalité et légitimité : faut-il conformer les actes financiers et d'endettement à la stricte légalité ? La réponse demeure négative pour les auditeurs-citoyens qui, dans leurs rapports au droit, considèrent qu'il existe des normes juridiques qui manquent d'*ethical sufficiency*. Loin de croire au *myth of rights* évoqué par Stuart Scheingold<sup>88</sup>, les militants veulent aller plus loin qu'un simple contrôle de légalité. L'économie politique dominante est pour eux justement viciée dans la mesure où les injustices sont légalisées et absorbées par le droit jusqu'à un certain point, ce qui explique que le cadre légal n'est pas un repère suffisant pour la « bonne » réalisation des travaux d'audit citoyen.

Si l'usage de « dette illégitime » n'est pas privilégié par les acteurs institutionnels, ou ceux mandatés par les institutions comme Vicky, il est possible d'y recourir dans une certaine limite, selon un membre de la table d'audit d'Arganzuela, qui n'est pas engagé dans le collectif militant d'audit, me confie, lors d'un entretien :

« À l'oral, tu peux parler, sans trop de problèmes, de "dette illégitime". Mais il est sûr que tu ne vas pas l'écrire dans le compte-rendu de la réunion ou dans le rapport que l'on envoie hypothétiquement au conseil municipal d'arrondissement (la *Junta*) » (José, 17 juin 2019, Madrid).

Ainsi, la dette illégitime appartient à l'espace du dicible des Forums locaux, mais il ne doit pas avoir vocation à pénétrer ni le vocabulaire de l'institution, ni les propres rapports rédigés par les citoyens-participants aux Forums locaux, ensuite soumis aux conseils municipaux d'arrondissement. Du côté des auditeurs-citoyens, le non-usage systématique de la « dette

---

<sup>88</sup> Stuart Scheingold, *The Politics of Rights : Lawyers, Public Policy and Political Change*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004, p. 17 [édition originale : 1974]. Cela désigne la propension à croire en l'efficacité politique et éthique de la loi et son application pour assurer un ordre social juste.

illégitime » au profit des « bonnes pratiques » dans l'ordre du discours institutionnel constitue un repoussoir :

« Quand on est entré dans les tables participatives, il y a eu un débat sur le mot "illégitimité" [...]. La mairie de Madrid n'a jamais voulu introduire le concept "d'illégitimité". Elle parlait plutôt de "bonnes pratiques". Cela revenait à chercher les processus illégaux, ce qui est bien déjà. Mais il y a eu un débat, moi je disais : "notre discours politique est fondé sur ce qui est illégitime, pas sur ce qui est illégal". Cela a créé des désillusions chez nos militants. D'autant que les rapports produits à l'intérieur des tables n'ont jamais obtenu de réponse institutionnelle » (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Ville, 10 octobre 2018, Madrid).

Puisque les auditeurs-citoyens n'ont pas réussi à imposer la « dette illégitime » comme catégorie et principe d'évaluation incontournable de l'audit citoyen qu'ils entendent fonder, les quelques militants qui avaient décidé d'investir les tables participatives font face à une déception et à une frustration qui les amènent à se distancier des processus institutionnels et de l'équipe municipale. La frustration leur semble d'autant plus grande que, pour la plupart, ils font l'expérience du décalage entre les espaces de parole au sein des méthodes assembléistes du 15-M<sup>89</sup> et l'espace propre des dispositifs de participation institutionnelle. Le premier leur paraît l'objet d'une administration sémantique beaucoup plus fluide, car moins contrôlée et contrôlable (mais pour autant pas dénuée de règles<sup>90</sup>). Quant au second, il leur semble largement contraint et contraignant dans la mesure où la « masse des choses qui s'y disent »<sup>91</sup> n'ont pas permis d'instituer la « dette illégitime ». Néanmoins, si les espaces participatifs agissent de manière diffuse comme une instance de contrôle discursif, c'est parce que, dans la perspective de la maire et de la majorité de l'équipe municipale, s'appropriation institutionnellement la « dette illégitime » serait politiquement risquée, dans la mesure où le vocable est associé à la préconisation d'un rapport de forces entre pouvoirs publics et créanciers. De ce fait, il est plus inoffensif de parler de repérage de « mauvaises pratiques ». En légitimant un terme plutôt qu'un autre dans les rapports qu'elle rend à la mairie, l'animatrice d'*Andecha* exerce des effets quant à la manière dont l'audit citoyen est inscrit dans la mémoire de l'institution<sup>92</sup>. De toutes les façons, l'impossibilité de structurer les tables participatives autour du concept de « dette illégitime » – et d'autres modalités liées aux agencements procéduraux des Forums locaux – provoquent la défection des auditeurs-citoyens qui avaient fait le choix de s'y investir, et qui

---

<sup>89</sup> Adolfo Estalella, Alberto Corsín Jiménez, « Asemlas Populares: el ritmo urbano de una política de la experimentación », in Marta Cruells et Pedro Ibarra (dir.), *La democracia del futuro...*, op. cit.

<sup>90</sup> Voir les chapitres de Marta Cruells, Sandra Ezquerro et de Ángel Calle Collado et José Candón Mena dans Marta Cruells, Pedro Ibarra (dir.), *La democracia del futuro...*, op. cit., respectivement sur les féminismes et les rapports au syndicalisme.

<sup>91</sup> Michel Foucault, *L'ordre du discours...*, op. cit.

<sup>92</sup> Des entretiens avec le sous-directeur de l'audit citoyen de la dette et des politiques publiques et avec la Présidente du *Consejo asesor* confirment le refus délibéré d'inscrire la « dette illégitime » dans les rapports officiels de la mairie.

avait été conviés à le faire au titre de leur expertise participative. La pratique discursive subversive n'a pas « pris » dans le jeu des Forums locaux et c'est précisément pourquoi les membres du collectif militant réinvestissent tous et toutes l'espace contestataire<sup>93</sup> à partir de 2017.

À travers cet exemple madrilène, on voit la tension qui a existé du côté des auditeurs-citoyens, alors même qu'ils étaient parvenus, à partir de 2015, à imposer l'audit citoyen dans les priorités politiques du nouvel exécutif. Au-delà de la consécration institutionnelle, les militants, qui ne se sont vu reconnaître qu'une partie de leur expertise, ont rapidement été critiques vis-à-vis du dispositif mis en place. Ils lui ont notamment reproché de ne pas bouleverser la division du travail politique, et de cantonner les citoyens à évaluer la légalité (et non pas la légitimité) des décisions publiques. On a vu comment ils interprètent la tétatologisation<sup>94</sup> de la « dette illégitime » par les acteurs institutionnels comme une tentative de désamorcer le potentiel critique de l'audit citoyen. Un des militants madrilènes, un temps investi dans les Forums locaux, dresse ici le bilan de l'audit citoyen officiel :

« Ce qu'a fait la mairie ne relève pas d'un audit citoyen. L'audit citoyen, c'est ce que nous, nous avons proposé, c'est-à-dire des groupes de citoyen qui transmettent leurs préoccupations et leurs besoins à une équipe technique. En retour, cette équipe technique produit des conclusions seulement sur ce qu'ont transmis les citoyens. Ces conclusions et résultats, c'est ensuite aux citoyens de décider ce qu'il faut en faire » (entretien à Madrid, le 10 octobre 2018).

Dès lors, l'exemple du collectif de Madrid-Ville nous donne à voir deux phénomènes plus larges. Le premier donne à voir l'existence d'un ordre du discours plus ou moins réglé dans certains espaces de participation, et que certaines paroles et représentations n'y sont pas toujours tolérées. En cela, les conflits de représentations susceptibles d'y avoir lieu sont nécessairement limités<sup>95</sup>. Mais surtout, il nous montre bien que le fait de se mettre, pour les militants, au diapason des formes légitimes d'expression politique (en recourant au langage des chiffres et du droit par exemple) ne suffit pas à être reconnu par les autorités politiques en tant qu'experts. Dès lors, les formes de reconnaissance officielle de l'expertise ne reposent pas seulement sur les formes d'expression (et d'administration du raisonnement), mais aussi sur ce

---

<sup>93</sup> Il se passe une dynamique similaire au niveau du Parlement catalan, lorsque des parlementaires de la Candidatura d'unitat popular font voter une motion, coécrite avec le collectif catalan d'audit citoyen, dans l'enceinte parlementaire : du projet initial de la motion au texte final voté par la majorité, la mention de la « dette illégitime » s'efface. Voir : Jessy Bailly, « Les finances locales à l'épreuve de la démocratie ? Les expériences d'audit citoyen à Grenoble et en Catalogne », communication pour le Colloque International 2019 du Groupement d'Intérêt Scientifique « Démocratie et Participation », disponible en ligne.

<sup>94</sup> Michel Foucault, *L'ordre du discours*, *op. cit.*

<sup>95</sup> On renvoie au concept de « discursive democracy » emprunté par Amandine Crespy à John Dryzek (1990) : Amandine Crespy, « Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union : A Reappraisal of Conflict », *Political studies*, Vol. 62(1), 2014, p. 81-98.

que les experts sont susceptibles d'instituer (pour reprendre Robert Castel<sup>96</sup>), conformément au projet politique des décideurs qui y font appel. Pour les acteurs exécutifs, l'imaginaire des militants, peu compatible avec la réalité de l'institution, justifie de les confiner dans un rôle où ils ne pilotent pas le dispositif, et où leur expertise technique est minorée au profit d'une reconnaissance de leurs compétences à l'animation de forums participatifs.

Au-delà du collectif de Madrid-Ville, il s'agit de voir plus généralement que le travail politique des citoyens-contrôleurs étudiés, bien que ceux-ci s'expriment à travers une rhétorique légitime du point de vue de l'action publique, est au service d'un imaginaire critique à l'égard des pratiques politiques les plus courantes. Leur prétention initiale à aider les décideurs à améliorer l'action publique est ainsi compromise par les luttes de représentations politiques visibles quand les auditeurs-citoyens interagissent avec leurs décideurs.

## 2. L'audit citoyen : une évaluation citoyenne résolument antagoniste ?

L'expertise citoyenne contenue dans les démarches d'audit militant a pour objectif de produire des connaissances utiles à l'action publique, conformément aux représentations des militants. Au-delà de la dimension symbolique de l'audit, de la logique évaluative qui fait écho aux formes valorisées de l'action publique contemporaine, l'entreprise militante vise à défaire l'institué et à bouleverser les structures mentales des décideurs. En ce sens, l'imaginaire et les revendications des citoyens-contrôleurs n'apparaissent pas toujours compatibles avec les structures du pouvoir. Dès lors, il y a une dimension résolument antagoniste, qui naît notamment de l'impératif catégorique de réformer les relations gouvernants/gouvernés, et l'orientation de l'économie politique, selon la vision des militants qui réaffirme la souveraineté du public contre les acteurs privés. L'augmentation des territoires politiques des citoyens, de même que la vision d'une économie politique en conflit avec certains acteurs privés, contribuent à crispier les interlocuteurs institutionnels (voir les chapitres 7 et 8).

Il s'agit ici de montrer la tension qui agite l'entreprise d'audit citoyen, et la figure plus générale du citoyen-contrôleur, cherchant à imposer une relation de « collaboration-contrôle » difficilement intelligible aux yeux des décideurs. On l'a vu à travers l'exemple de Madrid-Ville, dont les membres, lorsqu'ils élaborent leur projet d'institutionnalisation politique de l'audit citoyen, sont très exigeants quant au fait de ne pas trop contraindre les délibérations citoyennes, et quant au fait de laisser aux citoyens une part décisionnelle dans le processus.

---

<sup>96</sup> Robert Castel, « L'expert mandaté et l'expert instituant », *op. cit.*

Ensuite, la logique prescriptive des auditeurs-citoyens est profondément désinstitutionnalisante pour les décideurs. Leurs arguments visent à dénaturer autant la vision de l'économie de marché comme un régime économique désirable, en même temps qu'ils montrent que la démocratie représentative telle qu'elle se pratique est plus délégative qu'elle ne favorise des interactions entre gouvernants et gouvernés.

Cette dimension désinstitutionnalisante peut s'objectiver notamment à travers l'inventivité statistique de certains collectifs<sup>97</sup>, qui ne reprennent pas *stricto sensu* toutes les catégories de pensée d'État (matérialisées par une nomenclature administrative) qui parcourent les documents comptables et les manières de catégoriser les modalités de financement des politiques publiques et les usages de l'argent public, comme on peut le voir à travers la quantification de la dette illégitime par certains collectifs. Cette inventivité statistique correspond à ce qu'Alain Desrosières appelle les « moments d'innovation », dans lesquels « des acteurs sociaux critiquent des manières de recourir à des mises en forme anciennes et en proposent de nouvelles, suscitant ainsi doutes et controverses »<sup>98</sup>. Dans le cadre du collectif liégeois, le fait de faire apparaître le remboursement de la dette dans un poste budgétaire propre, isolé des autres types de dépenses (éducation, sécurité, sociale, etc.), et de ne pas reprendre la classification comptable officielle, qui fait apparaître un niveau d'endettement dans chaque poste budgétaire, contribue à « introduire du trouble dans les classifications officielles »<sup>99</sup>. Cela alimente aussi l'idée que le remboursement de la dette capte un ensemble trop important de ressources financières qui seraient pourtant essentiels au regard des besoins sociaux de la population. Cette manière de repenser politiquement la dette et les finances publiques sous-entend une autre manière de penser les rapports sociaux (entre intérêt public/privé, entre créancier/débiteur<sup>100</sup>). Dans le rapport du collectif catalan sur l'évolution de la dette catalane (2014), les militants cherchent à montrer comment le « problème » de la dette publique a été alimenté après la modification des règles comptables européennes et espagnoles, un « nouveau langage de mesure »<sup>101</sup> qui a introduit, dans le calcul des dettes des collectivités locales, des variables qui n'étaient pas comptabilisées auparavant. Il s'agit par-là de révéler l'ampleur d'un endettement qui a été longtemps « caché »

---

<sup>97</sup> Comme on peut le voir dans le tableau récapitulatif du chapitre sur les usages militants des chiffres, tous les collectifs ici comparés ne remettent pas en cause les conventions comptables. Rémy Caveng évoque la difficulté de « s'affranchir de l'officiel » (Rémy Caveng, « De la contestation des chiffres à la production d'indicateurs alternatifs. Les conditions d'impossibilité d'un dispositif partagé », in Martine Mespoulet (dir.), *Quantifier les territoires...*, op. cit., p. 159).

<sup>98</sup> Alain Desrosières, « La statistique, outil de libération ou de pouvoir ? », in Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux (dir.), *Statactivism. op. cit.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Dans un tract de novembre 2011, le collectif nîmois affirme : « [...] il faut défendre les droits des retraités, élèves, malades, générations futures (à travers la défense des dépenses publiques) VS droit des "rentiers" (satisfaits par le remboursement de la dette publique) ».

<sup>101</sup> David Heald, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile... », *art. cit.*, p. 45.



par les acteurs institutionnels et discréditer l'idée selon laquelle l'endettement a explosé dans la conjoncture de post-crise de 2008-2009. Les manières dont les auditeurs-citoyens souhaitent reproblématiser la question de l'allocation des finances publiques dans un contexte démocratique amènent à mettre en cause et modifier les « formats institutionnellement garantis » et la « vérité de l'institution »<sup>102</sup>. L'ambivalence de la démarche des citoyens-contrôleurs de la dette publique s'illustre dans une volonté relative d'aider l'action publique à partir de nouvelles catégories de pensée qui réinterrogent les manières de faire et les agirs politiques de faire et de fabriquer la décision. On reprendra à notre compte la considération suivante, de Guillaume Gourgues et d'Alice Mazeaud : « Les nombres sont désormais mobilisés dans le cadre d'une lutte de définition sur le sens et les formes de la démocratie »<sup>103</sup>.

La dimension désinstitutionnante de l'expertise citoyenne déployée par les militants permet d'offrir un contre-point à ce qu'affirme Luc Boltanski qui avance que la mise en forme statistique, quantitative et chiffrée des revendications – il parle de la « critique statistique » – ne peut s'articuler, tout au plus, avec une critique réformiste, et non pas avec une critique radicale. Lui-même définit les deux types de critiques de la manière suivante :

« La position réformiste se fonde sur la croyance selon laquelle les éléments qui composent la réalité sont suffisamment indépendants les uns des autres pour que certains d'entre eux puissent être progressivement améliorés sans que les contours de la réalité ne soient radicalement transformés, au moins d'un seul coup et en bloc. Elle suppose, notamment, une capacité de résistance de ce que l'on peut appeler la forme État, en tant que principe de stabilisation de la réalité pour une population sur un *territoire*, par rapport aux *flux* qui ne cessent d'en perturber la mise en ordre, c'est-à-dire, très concrètement, dans les sociétés modernes, par rapport aux effets liés aux changements du capitalisme. À l'inverse, les positions issues de la critique radicale dénie cette possibilité. Elles mettent l'accent sur l'interdépendance entre les éléments qui composent la réalité et, par conséquent, sur la quasi-impossibilité d'en modifier certains éléments – au moins des éléments importants – sans changer, d'un coup, le tout. Or cette mise en cause de la réalité, conçue en tant que forme *construite* de totalisation, suppose que la critique soit en mesure de se soustraire, au moins par une expérience de pensée, à la réalité, en arrachant au monde des éléments qui ne concordent pas avec les formats établis, ou qui les contredisent ».<sup>104</sup>

L'exemple des auditeurs-citoyens est un précieux contre-exemple à l'hypothèse selon laquelle le fait de moduler des revendications sociales dans des formes d'action expertes contribue à désamorcer la portée critique du discours et à le modérer<sup>105</sup>. Si le recours aux outils de l'expertise peut exercer des effets sur le discours et les représentations exprimées par les

---

<sup>102</sup> Luc Boltanski, *De la critique... op. cit.*, p. 151.

<sup>103</sup> Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud, « Quantifier la démocratie participative... », *op. cit.*, p. 157.

<sup>104</sup> Luc Boltanski, « Quelle critique pour quelle statistique ? », in Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux (dir.), *Statactivisme...*, *op. cit.*

<sup>105</sup> L'argument est aussi avancé par Hélène Baillet, « La carrière du plaidoyer au sein de Jubilé USA : controverses et (re) définition des "bonnes pratiques" militantes », *Critique internationale*, Vol. 67, 2015, p. 43.

militants au contact des décideurs – il est d’ailleurs étonnant que les militants s’enferment dans la logique du chiffrage, alors qu’on aurait pu s’attendre à ce qu’ils refusent de quantifier, au motif que certaines choses sont incommensurables<sup>106</sup> –, ces effets ne contribuent pas à enfermer les démarches militantes dans le registre réformiste, mais au contraire, les enlisent dans ce que les décideurs interprètent comme une critique radicale. En témoigne la manière dont certains interlocuteurs institutionnels réagissent à ce qu’Albert Ogien appelle la « valeur substantielle des chiffres », c’est-à-dire pas seulement l’importance des chiffres dans l’action publique (ce qu’il nomme la « valeur sociale des chiffres »), mais ce que le contenu des chiffres révèle de politique<sup>107</sup>. On renvoie au chapitre 8 pour des exemples concrets d’une discussion des chiffres avancés par les militants, par des décideurs.

La dimension désinstitutionnante (mais aussi ré-institutionnante car les militants ne se contentent pas seulement de critiquer, mais ils proposent une nouvelle manière d’évaluer la réalité) du travail des militants ne condamne-t-elle pas les audits citoyens à ne produire en pratique que peu d’effets politiques, à cause de la mesure d’écart existante entre l’imaginaire des militants et les structures mentales des décideurs ?

### Conclusion de chapitre

Ce chapitre a mis en valeur la manière dont les militants convoquent leurs propres expertises citoyennes, afin de convaincre et d’influer sur les décisions et les agirs politiques des décideurs. Ces expertises reposent sur un travail chiffré, visant à rendre intelligibles les situations financières locales, au-delà de ce qu’en disent les décideurs dans leurs discours publics. On a renseigné les conditions de mobilisation du registre expert par des militants, en retraçant plusieurs profils et plusieurs trajectoires au sein desquelles les chiffres sont pensés, à un moment donné, comme un outil utile à l’action collective.

L’analyse du recours aux chiffres par les militants pour se créditer auprès des décideurs donne à voir plusieurs usages, inégalement investis par les collectifs. Il peut s’agir de dénoncer la difficulté à obtenir les budgets et les documents financiers, d’imputer des responsabilités politiques, de contredire le récit des décideurs sur l’augmentation de la dette, ou encore de

---

<sup>106</sup> À ce sujet, voir les « résistances à la quantification » évoquées par Fabrice Bardet, Florence Jany-Catrice, « Les politiques de quantification... », *art. cit.*

<sup>107</sup> Albert Ogien, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l’action publique entre performance et démocratie », *Revue Française de Socio-Économie*, Vol. 5, 2010, p. 26 et p. 36.

montrer que les conventions comptables ne capturent qu'une partie seulement de la réalité (les normes comptables sont alors dépeintes comme étant illégitimes et imparfaites).

Par la suite, on a considéré que le fait, pour les militants, d'emprunter le langage et les outils du pouvoir, ne garantissait pas la reconnaissance de la légitimité des demandes des auditeurs-citoyens par les décideurs. Cela s'explique par la dimension désinstitutionnalisante derrière les formes d'expertise déployées par les militants, et le fait que ces derniers mettent l'analyse chiffrée au service d'un imaginaire visant à bousculer les frontières de la politique, comme on l'a vu dans la première partie. On a pris l'exemple particulier du collectif de Madrid-Ville qui, bien qu'il ait réussi à institutionnaliser l'audit citoyen dans l'économie des nouveaux dispositifs municipaux, s'est vu cantonné par l'exécutif à jouer un rôle d'animation participative plutôt que proprement technique.

Cela nous amène nécessairement à poser la question de savoir si les citoyens-contrôleurs peuvent être perçus par les décideurs – en particulier par les exécutifs – comme des éléments positifs pour améliorer l'action publique, et l'état de la démocratie plus largement. En effet, l'imaginaire des militants, leur aspiration à exercer un droit de regard sur les comptes publics, la valorisation de leurs analyses auprès de décideurs qui ne les ont pourtant pas plébiscités, tout cela peut être interprété par les décideurs comme l'expression de citoyens, méfiants de la gestion publique locale, visant à surveiller des décideurs soupçonnés d'être incompetents. Plus largement, le fait que cette figure de citoyen-contrôleur ait peu de chances d'être évaluée positivement par les décideurs renvoie au statut contemporain de la critique : celle-ci peut-elle être appréciée par les détenteurs de titres à parler politique, si elle émane d'individus, certes militants, mais profanes tout de même aux yeux des gouvernants, en ce qu'ils ne sont pas investis d'une autorité politique ou technique ?

Les chapitres suivants illustrent d'autres modes d'action empruntés par les citoyens-contrôleurs, souvent utilisés en réaction au manque de réactivité politique des décideurs vis-à-vis des rapports des militants. Mais ces autres modes d'action, comme on va le voir, contribuent davantage à cristalliser les relations entre eux et leurs interlocuteurs institutionnels, et leurs possibilités de collaboration.

## Chapitre 5 – Les ressources de la contrainte

Au-delà des ressources d'expertise que l'on vient d'analyser, les citoyens-contrôleurs de la dette publique utilisent aussi des ressources et des modes d'action que l'on peut associer au registre de la contrainte. Il ne s'agit donc plus seulement de convaincre les décideurs, mais plutôt de les contraindre à respecter des conduites, par divers canaux, que ce soit de manière directe (en évoquant des normes de droit, lorsque les militants interagissent avec les décideurs) ou de manière plus indirecte (action en justice et/ou médiatisation). On va donc explorer ces autres voies, utilisées par les militants pour imposer la figure du citoyen-contrôleur, moins indexées sur le registre de l'influence que l'on a jusqu'ici décrit. On évoquera d'abord dans ce chapitre la façon dont les auditeurs-citoyens utilisent politiquement et symboliquement le droit, de manière ambivalente, en exhortant parfois les décideurs à se conformer à certaines normes légales, quand d'autrefois ils appellent à déroger à des normes considérées comme immorales. Par la suite, on verra comment certains collectifs ont été amenés à passer de la juridicisation de leurs discours à l'action en justice<sup>1</sup>, selon des logiques différentes en fonction des configurations politiques et des perceptions militantes des opportunités judiciaires. Enfin, il s'agira de voir la manière dont les militants mobilisent également les médias pour donner de la publicité à leurs actions, en recourant notamment au registre de la scandalisation. Ces deux derniers modes d'action (recours à l'action en justice et aux médias) ne sont plus destinés à convaincre directement les décideurs à agir dans le sens des militants, mais à convaincre les magistrats et juges dans le premier cas, les journalistes et le grand public dans le second, afin d'exercer une pression sur l'action des décideurs.

On regroupera l'ensemble des stratégies utilisées par les militants et analysées dans ce chapitre sous le concept d'« entreprise de moralisation ». Nous reprenons ici le concept d'« entrepreneur de morale » à la sociologie de Joseph Gusfield et de Howard Becker<sup>2</sup> pour en faire un concept de sociologie politique. L'entreprise de moralisation, déjà investie dans la littérature sur la lutte contre la corruption<sup>3</sup>, ne se limite pas à constater l'écart entre une norme d'action publique et son application. Elle permet également de s'intéresser aux normes morales que des acteurs

---

<sup>1</sup> Sur la distinction juridicisation/judiciarisation, lire : Jérôme Pélisse, « Judicialisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix*, Vol. 86, 2009, p. 73-96.

<sup>2</sup> Joseph Gusfield, « Social Structure and Moral Reform : A Study of the Woman's Christian Temperance Union », *American Journal of Sociology*, Vol. 61(3), 1955, p. 221-232 ; Howard Becker, « Les entrepreneurs de morale », in *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, p. 171-188.

<sup>3</sup> Jean-Louis Briquet, « Les conditions de félicité d'une croisade morale. Lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990 », *Droit et société*, Vol. 72, 2009, p. 285-301.

sociaux – pas exclusivement les juges, magistrats ou autres professionnels du droit<sup>4</sup> – tentent de diffuser, à partir de la stigmatisation de certains comportements politiques, pas encore sanctionnés par le droit. Pour en donner une définition, l’entreprise de moralisation renvoie à un ensemble de démarches émanant d’acteurs sociaux qui, en interpellant les décideurs de diverses façons, visent à prescrire des manières de faire et d’agir en politique, conformément à un ensemble de valeurs considérées comme imprescriptibles<sup>5</sup>. Une telle entreprise, qui peut cibler des acteurs publics et/ou un type de décision, interroge les légitimités attachées à un acte politique, en vertu de ces valeurs. Elle est également prescriptive, puisque ses artisans proposent de nouvelles normes afin de *mieux* régler les pratiques du pouvoir. Les pratiques de moralisation contribuent à stigmatiser certaines conduites ou prises de décisions (en les faisant apparaître comme *déviantes* vis-à-vis des normes de comportements politiques qui sont considérées comme légitimes par les entrepreneurs de moralisation), et à faire émerger des normes légitimes de comportements politiques.

### I. Les usages symboliques du droit pour moraliser l’ordre politique

Alors que la majorité des recherches sur les liens entre militants et droit se focalise sur les stratégies de judiciarisation d’acteurs sociaux<sup>6</sup>, notre enquête de terrain permet de donner à voir en quoi le recours au droit par les militants auprès des décideurs constitue une ressource d’action collective susceptible d’être mobilisée dans leurs interactions avec leurs interlocuteurs institutionnels, pour revendiquer la conduite de l’action publique. On s’inscrit dès lors dans une approche plus symbolique du droit<sup>7</sup>, visant à voir comment les militants utilisent cette ressource à des fins politiques, en jouant sur son autorité morale<sup>8</sup>. Autrement dit, il s’agit, dans

---

<sup>4</sup> Jack Katz, « The Social Movement Against White-Collar Crime », in Egon Bittner, Sheldon L. Messinger (dir.), *Criminology Review book. Volume 2*, 1980, p. 161-185.

<sup>5</sup> Sur la manière dont des acteurs travaillent à réordonner les valeurs prioritaires qui doivent guider l’action publique, à partir de valeurs communément et largement partagées dans une société donnée, lire : François Foret, Oriane Calligaro, « Analysing European values », *op. cit.*, p. 6.

<sup>6</sup> Paul Burstein, « Legal Mobilization as a Social Movement Tactic : The Struggle for Equal Employment Opportunity », *American Journal of Sociology*, Vol. 96, p. 1201-1225 ; Lisa Vanhala, « Is Legal Mobilization for the Birds ? Legal Opportunity Structures and Environmental Nongovernmental Organizations in the United Kingdom, France, Finland, and Italy », *Comparative Political Studies*, 2018, Vol. 51(3), p. 380-412.

<sup>7</sup> Mauricio García-Villegas, « The symbolic uses of law. At the Heart of a Political Sociology of Law », in *The Powers of Law. A Comparative Analysis of Sociopolitical Legal Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 19-37.

<sup>8</sup> Pierre Bourdieu, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 64, 1986, p. 3-19 ; Michael McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

cette partie, de donner à voir en quoi les modes d'action associés au « speaking law to power »<sup>9</sup>, et plus particulièrement « l'arme légale » plutôt que « l'arme judiciaire »<sup>10</sup>, sont utilisés par les auditeurs-citoyens dans leurs interactions avec des décideurs, afin de leur imposer une manière de se conduire et de conduire l'économie politique conformément à leur conception démocratique. Cette première partie, qui sera complétée d'une deuxième partie portant sur la manière dont trois collectifs d'audit citoyen sur six à l'étude se sont investis dans les arcanes judiciaires, vise à offrir un panorama des usages ambivalents du droit par les militants. La classification des usages politiques du droit que l'on va présenter a émergé de l'analyse des sources de droit convoquées par les auditeurs-citoyens, que ce soit dans leurs rapports, dans des documents internes résumant parfois des rencontres avec leurs décideurs, ainsi que dans les entretiens menés avec les militants. La recension et l'analyse de l'ensemble de ces sources ont donné lieu aux tableaux exposés dans l'annexe 6 de cette thèse.

On accordera une attention à la comparaison entre les normes et les types de droit, employés par les différents collectifs. Dans cette partie comme dans les suivantes, on donnera également à voir les modalités d'acquisition des ressources par les militants, afin de rendre davantage intelligibles les usages qu'ils font du droit pour moraliser l'ordre politique.

## 1. Les usages politiques du droit

Le recours au droit est un instrument privilégié par l'ensemble des auditeurs-citoyens, que l'on retrouve dans les discours de tous les collectifs. La façon dont ils entendent moraliser l'économie politique ainsi que la conduite des décideurs et leurs usages des normes légales rappellent les débats ouverts entre droit et morale, notamment explorés par Émile Durkheim sur le « fait moral »<sup>11</sup>. Dans le prolongement du sociologue français, Philippe Bezès et Pierre Lascoumes évoquent les « échanges continuels » dans les jugements politiques de citoyens ordinaires, entre principes moraux et principes légaux<sup>12</sup>. Et justement, ces imbrications entre droit et morale sont largement perceptibles du côté des auditeurs-citoyens, ce qui donne à voir des rapports et usages multiples de ces acteurs à l'égard du droit. L'ambivalence des usages politiques du droit peut être restituée si l'on tient compte de l'appropriation sociale du droit, par

---

<sup>9</sup> Richard Abel, « Speaking Law to Power: Occasions for Cause Lawyering », in Austin Sarat, Stuart Scheingold (dir.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, New York, Oxford University Press, p. 69-117.

<sup>10</sup> Danièle Lochak, « Les usages militants du droit », *La Revue des droits de l'homme*, Vol. 10, 2016 [en ligne].

<sup>11</sup> Émile Durkheim, « Définition du fait moral », *De la division du travail social*, Paris, Alcan, 1893, p. 4-39.

<sup>12</sup> Pierre Lascoumes, Philippe Bezès, « Les formes de jugement du politique... », *art. cit.*

des acteurs qui s'apparentent parfois à de véritables exégètes<sup>13</sup>. Dans le cas des militants à l'étude, le recours et la *croissance* relative dans le droit (dans son potentiel de transformation sociale) s'expliquent notamment par le fait que certains auditeurs-citoyens sont déjà socialisés au droit, dans le cadre de leurs études, d'un exercice professionnel qui nécessitait de s'y familiariser, ou de leurs activités militantes antérieures. Mais comme on le verra, les auditeurs-citoyens n'ont pas une croyance invétérée dans le droit comme vecteur permettant de garantir un juste ordre social<sup>14</sup>.

La présence de certains acteurs, particulièrement familiers du droit, contribue à ancrer la ressource juridique dans le répertoire tactique associé à l'audit. C'est le cas par exemple de deux militants du collectif d'audit citoyen à Madrid-Région. On a déjà retracé le parcours de Clara (chapitre 4), il nous reste à décrire celui de Victor, autre militant clé dans le travail juridique du collectif.

#### **Victor : itinéraire d'un « militant expert »<sup>15</sup>**

Victor a étudié à l'université Complutense de Madrid, en sciences économiques. Entre 1984 et 1987, il vit au Royaume-Uni où il fait un double master « économie de la santé / économie politique de l'État-Providence ». Quand il rentre ensuite en Espagne, il travaille au département de santé publique de la région de Madrid<sup>16</sup>, en tant que fonctionnaire. Il prend sa retraite en 2013. Concernant sa carrière militante, il a commencé par être militant clandestin du Parti communiste espagnol (PCE)<sup>17</sup>, à la fin de la dictature franquiste, au début des années 1970. Il rejoint la formation politique Izquierda unida, au sein de laquelle le PCE s'insère. Il est même élu d'une municipalité, en périphérie de la ville de Madrid. Témoin des restructurations partisans qui provoquent sa déception, il se tourne vers les mouvements sociaux. Il a longtemps été engagé au sein du « mouvement des voisins » (*movimiento vecinal*), très influent localement à Madrid, au cours des années 1980. À la fin de sa carrière professionnelle, il assiste à l'émergence du 15-M à Madrid, qu'il fréquente et auquel il participe très régulièrement. A la fin de l'année 2012, il rejoint le collectif d'audit citoyen de Madrid-Ville. Au même moment, il manifeste au sein des *Mareas Blancas* (mobilisations pour la défense de la santé publique) quelques mois plus tard, en avril 2013, il invite deux journalistes catalans d'un journal en ligne – *Café amb llet* – afin qu'ils témoignent de leur expérience de dénonciation du système de santé publique en Catalogne. À la fin de la réunion, à la suite des échanges entre le public et les intervenants, il décide de fonder, avec d'autres militants, un collectif d'audit citoyen « sectoriel », sur la dette de la santé publique. Il y est investi depuis le départ, et encore très activement en 2019. Il est l'un des piliers historiques du collectif, avec Clara. Il travaille à la production de contenus (rapports sur les marchés publics passés entre la région et des entreprises privées), il anime de nombreuses conférences visant à présenter les

<sup>13</sup> Notion empruntée à Liora Israël, « Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI », *Politix*, Vol. 62, 2003, p. 129.

<sup>14</sup> Ce que Stuart Scheingold dénomme le « myth of law ». Stuart Scheingold, *The Politics of Rights...*, *op. cit.* p. 17 et p. 33.

<sup>15</sup> Expression reprise à Sylvie Ollitrault, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, Vol. 51(1), 2001, p. 105-130.

<sup>16</sup> Les régions espagnoles (ou *comunidades autonomas*) sont les collectivités territoriales qui ont les compétences relatives à la santé, dans l'organisation territoriale des pouvoirs.

<sup>17</sup> Le Parti communiste espagnol est considéré comme illégal entre 1939 et 1977.

rappports du collectif de santé publique, et il est à l'origine de l'élaboration de la plainte juridique également en juin 2019.

Tous deux retraités, Clara et Victor ont appris le droit dans le cadre de leur travail, avant de le réinvestir dans le domaine militant. Ils se sont professionnellement familiarisés avec les aspects juridiques des contrats publics. Cela exerce une influence non-négligeable sur le travail militant du groupe d'audit citoyen auquel ils appartiennent, puisque leur principale tâche consiste à compiler tous les contrats passés, pour une année donnée, entre le département de la santé publique de la région de Madrid et ses partenaires contractuels privés, puis à identifier les tendances dans la passation des marchés publics et à recenser les illégalités.

Clara et Victor sont les plus disposés à utiliser le droit dans leur collectif. Mais Victor a tenu à souligner, lors d'un entretien : « Il y a des gens dans le groupe, qui ne sont pas juristes, mais capables de lire des dispositions juridiques et voir si elles sont respectées ou non » (entretien le 12 juin 2019). Il y a donc dans le collectif madrilène une maîtrise minimale du droit, même si inégale, par les militants.

En reprenant le modèle fondateur des *Legal consciousness studies* de Susan Silbey et de Patricia Ewick<sup>18</sup>, on peut considérer que les rapports au droit (qui dépassent la question de la socialisation au droit) des auditeurs-citoyens ne s'épuisent pas dans les catégories évoquées par les deux chercheuses<sup>19</sup>. Celles-ci définissent la « conscience juridique » comme « la manière dont la loi est vécue et comprise par les citoyens ordinaires lorsqu'ils choisissent d'invoquer la loi, de l'éviter ou de lui résister »<sup>20</sup>. Elles identifient trois formes de rapports ordinaires au droit. Le premier type de conscience juridique (« face au droit ») renvoie à une conception du droit dans laquelle le droit est considéré comme objectif, neutre et faisant autorité. Les individus se fient au droit comme à quelque chose d'extérieur à leur existence individuelle, et le considèrent comme « relativement fixe et imperméable à l'action individuelle »<sup>21</sup>. « Avec le droit » indique une conscience juridique dans laquelle le droit est décrit comme une « arène de manœuvres tactiques compétitives où la poursuite de l'intérêt personnel est attendue et où les personnes

<sup>18</sup> Susan Silbey, Patricia Ewick, « Conformity, Contestation and Resistance : An Account of Legal Consciousness », *New England Law Review*, 26, 1992, p. 731-749.

<sup>19</sup> Cette critique a été invoquée par Simon Halliday, « After Hegemony : The Varieties of Legal Consciousness Research », *Social & Legal Studies*, Vol. 28(6), 2019, p. 859-878. Une autre critique est celle de sociologues français du droit, parmi lesquels Jérôme Pélisse, qui affirme que le modèle gagnerait à être affiné en situant socialement les individus qui recourent au droit (Lire : Jérôme Pélisse, « A-t-on conscience du droit ? Autour des *Legal Consciousness Studies* », *Genèses*, Vol. 59, 2005, p. 114-130).

<sup>20</sup> Susan Silbey, Patricia Ewick, « Conformity, Contestation and Resistance... », *art. cit.*, p. 737.

<sup>21</sup> Patricia Ewick et Susan Silbey, *The Commonplace of Law. Stories of Everyday Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, p. 47.



habiles et ingénieuses peuvent réaliser des gains stratégiques »<sup>22</sup>. Enfin, « contre le droit » est une façon de contourner le droit, pour des individus faisant valoir une confiance et une maîtrise limitée dans le droit<sup>23</sup>.

Par rapport à ce modèle initial, heuristique mais critiqué par des sociologues anglophones du droit<sup>24</sup>, Clara et Victor font valoir d'autres rapports au droit. S'ils partagent la croyance dans le fait que le droit est nécessaire pour réguler l'ordre social, ce qui se voit à travers leurs pratiques de surveillance des passations de marchés publics par rapport aux lois existantes, ils ne font pas valoir une confiance inconditionnelle dans le droit, comme cela peut être le cas dans le type de conscience juridique « face au droit ». On va exposer par la suite la manière dont ils dénoncent que plusieurs lois contribuent à privatiser la santé publique et qu'à cet égard, elles vont à l'encontre d'autres normes de droit. Ils parviennent alors, comme d'autres collectifs à l'étude, à distinguer normes de droit considérées comme légitimes et normes de droits illégitimes<sup>25</sup>. Ils ne sont donc ni dans la croyance « face au droit » (ils croient dans le droit *per se*, même s'ils critiquent certaines normes du droit positif), ni totalement « avec le droit » (car ils n'ont pas un rapport exclusivement cynique et utilitariste au droit), et encore moins « contre le droit » (puisque'ils n'évitent pas le droit, mais ils y recourent de manière ambivalente).

Dans le cas de la France, Eddy demeure celui qui a le plus développé le recours au droit auprès des collectifs grenoblois et nîmois (voir le profil ci-dessous).

#### **Eddy : l'expert français en audit citoyen**

Né en 1955, Eddy estime avoir vécu sa première expérience militante à l'âge de douze ans. Faisant partie d'une délégation de collégiens, sous l'auspice d'un professeur encarté au Parti communiste français, il a rencontré le Préfet du département pour formuler un ensemble de préoccupations quant aux infrastructures « insalubres » dans lesquels ils suivaient leur scolarité. Sa « carrière militante » ne fait alors que débiter et se poursuit dans tout un ensemble de mobilisations lycéennes. Celle qui visait spécifiquement à contester la loi Debré (1973) – de réforme du service militaire – l'a particulièrement marqué. À la même époque, il fréquente de nombreux groupes de gauche, tout en avouant avoir eu un faible pour la Ligue communiste révolutionnaire, qui selon lui, avait d'originale le fait qu'elle critiquait simultanément la société capitaliste et le stalinisme.

À dix-huit ans, il fonde avec d'autres personnes une coopérative à Nîmes. Simultanément, il effectue une licence en droit public, avant d'entamer son service militaire. Celui-ci une fois terminé, il effectue toute une série de « petits boulots » en région parisienne (enseignement privé ; salarié au sein d'une caisse de retraite). En 1984, une connaissance lui indique qu'une Caisse d'Épargne, dans le Gard, recrute. Il saisit cette opportunité, qui conditionnera toute sa carrière professionnelle puisqu'il y travaillera jusqu'à sa retraite, dans les années 2010. En 1999, il est muté à Paris. Dans cette nouvelle expérience, il gravit les échelons aussi au sein de la banque, en se formant, de manière autodidacte, au

<sup>22</sup> Patricia Ewick et Susan Silbey, *The Commonplace of Law...*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 48

<sup>24</sup> Erik D. Frisvold, « Under the Law : Legal Consciousness and Radical Environmental Activism », *Law & Social Inquiry*, Vol. 34(4), 2009, p. 799-824.

<sup>25</sup> Simon Halliday, Bronwen Morgan, « Legal Consciousness and the Critical Imagination », *Current Legal Problems*, Vol. 66, 2013, p. 1-32.

droit des collectivités locales, en achetant des livres et traités juridiques, sans que sa hiérarchie ne lui ait prescrit de le faire.

Il s'implique également dans un syndicat – SUD –, après avoir été affilié auparavant à la CFDT, notamment lorsqu'il vivait à Nîmes. Rapidement après son installation à Paris, il se joint à une grève et y prend goût. Progressivement, il prend des responsabilités syndicales, en devenant d'abord délégué du personnel puis membre du secrétariat exécutif national du syndicat. Ces promotions successives sont dues, selon lui, au fait qu'il « analysait bien les discours économiques pour démonter le discours patronal » (selon ses propres mots). Il n'hésite apparemment pas à aller à la confrontation avec les actionnaires et délégués patronaux, ce qui fait qu'il apparaît sympathique auprès de la communauté des syndiqués.

Il n'hésite d'ailleurs pas à mettre en avant sa capacité d'autodidacte (il a réalisé une thèse « pour le plaisir » en histoire ancienne, il s'est formé de manière autonome au code général des collectivités territoriales pour obtenir des promotions professionnelles). Parmi ses travaux au service des mondes militants, j'ai pu notamment recenser : un ouvrage critique sur les emprunts « structurés » souscrits par des entités publiques auprès d'entités bancaires, ainsi que de nombreux articles publiés sur le site du CADTM et sur son blog *Mediapart*.

Depuis fin 2011, il s'est très largement impliqué dans la campagne « pour un audit citoyen de la dette publique en France », au niveau du collectif national, et avec de nombreux collectifs locaux (dont ceux de Nîmes et de Grenoble). Auprès de ces derniers, il aide à produire les analyses financières, à réfléchir stratégiquement aux actions à mener, et à mener les procédures judiciaires. Certains militants locaux avec lesquels je me suis entretenu affirment que son implication dans les audits citoyens français s'explique par le fait qu'il avait « une histoire à régler » à propos des emprunts structurés.

Par ailleurs, il collabore régulièrement avec des partisans politiques de gauche sur la thématique de la socialisation du système bancaire. Enfin, sa proximité avec le CADTM, association à laquelle il adhère en 2011, lui vaudra d'être membre d'une commission extraparlamentaire en Grèce en 2015, chargé de faire un rapport sur l'état de la dette publique grecque<sup>26</sup>.

Depuis 2018, il se retire de la vie militante, pour retourner à son autre « passion » : les recherches en histoire ancienne.

Au moment de l'entretien (le 7 décembre 2018), il vient d'être « mis au placard » par sa direction pour avoir refusé de vendre des emprunts structurés aux collectivités locales. Eddy juge ceux-ci spéculatifs et de fait, contraires à son ethos professionnel – il refuse de compromettre son devoir de conseil aux collectivités – et au droit. Lors de l'entretien, il donne à voir un rapport pragmatique au droit :

« Le droit et l'institution judiciaire, aujourd'hui, sont au service du système [...]. Dans les textes de droit, il y a des éléments en faveur du mouvement social [...]. J'ai fait du droit pendant pas mal de temps. Et la justice, le droit, c'est une question d'interprétation. Tu peux tout justifier. Par exemple, par rapport aux emprunts toxiques, on a des éléments pour plaider en notre faveur, la Convention de Vienne de 1959, une circulaire [de 1992<sup>27</sup>] ».

<sup>26</sup> « Comité d'audit de la dette » / « Comité de la vérité sur la dette publique grecque », organisé sous l'auspice du Parlement hellénique, entre avril et juillet 2015.

<sup>27</sup> Circulaire NOR INT/B/92/00212/C du 6 août 1992 relative au remboursement anticipé des emprunts des collectivités territoriales et de leurs établissements.

Ici, Eddy ne donne pas à voir une confiance inconditionnelle dans le droit, puisqu'il évoque en quelque sorte l'idéologie du droit, lorsqu'il parle du droit « au service du système ». Il affirme néanmoins qu'avec le droit, « on peut tout justifier » et que le droit est « une question d'interprétation ». Si le droit sert, selon lui, essentiellement à maintenir l'ordre social en place, il existe des normes de droit susceptibles de défier l'ordre social pour le rendre plus « juste ». Cet exemple contredit le partage des rapports au droit de Patricia Ewick et Susan Silbey entre usages hégémoniques et contre-hégémoniques du droit. Celles-ci affirment que les types de conscience juridique « avec le droit » et « face au droit » contribuent à légitimer l'hégémonie du droit, quand le type « contre le droit » est contre-hégémonique (c'est-à-dire qu'il renvoie à une résistance au droit). Comme on le voit avec Eddy, il est possible de contester l'hégémonie de certaines normes de droit, en n'évitant pas le droit (comme dans « contre le droit » de Patricia Ewick et Susan Silbey), mais justement en lui opposant d'autres normes du même ordre légal.

Cela l'amène notamment à suivre les procès de collectivités locales ayant attaqué en justice des banques leur ayant fait souscrire des emprunts structurés, à partir de 2011. Ainsi, Eddy perçoit l'ordre légal comme un univers contradictoire, où il est possible de justifier des revendications en reprenant certaines normes de droit, pour les opposer à d'autres normes du même ordre légal.

Au-delà des cas d'Eddy, de Victor et de Clara<sup>28</sup>, dans l'ensemble des militants que l'on étudie, il n'y a qu'un seul « interprète autorisé » du droit<sup>29</sup> (à Nîmes, comme on le mettra en valeur), et aucun *cause lawyer*<sup>30</sup>. Pourtant, l'ensemble des militants pense le droit comme une ressource utile et à disposition de l'espace des mouvements sociaux. Cela s'explique par le fait que les militants à l'étude fréquentent ou du moins connaissent le CADTM, grâce à sa production prolifique (traduite en espagnol). Dans le discours du CADTM, le droit tient une place particulière. En effet, il est une ressource investie par ses militants salariés depuis la fin des années 1990<sup>31</sup>, qui produisent de nombreux contenus, pour justifier des annulations de dette, ensuite diffusés et souvent lus par les auditeurs-citoyens étudiés. Les membres du CADTM ont

---

<sup>28</sup> Malgré des rapports au droit similaires, Eddy et les activistes espagnols (Clara et Victor) vont opter pour des stratégies judiciaires différentes (cf. partie suivante). Si les collectifs français jouent des contradictions et de l'interprétation du droit, les militants espagnols vont plutôt chercher à démontrer l'existence d'éléments non-conformes à l'ordre légal.

<sup>29</sup> Pierre Bourdieu, « La force du droit... », *art. cit.*, p. 4. Il fait référence à des professeurs de droit, des magistrats, des juges ou des avocats.

<sup>30</sup> Austin Sarat et Stuart Scheingold (dir.), *Cause Lawyering: Political Commitments...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> Sur la manière dont la « dette illégitime » a été consolidée juridiquement par des membres du CADTM, lire : Jessy Bailly, « Les ressorts de l'annulationnisme », *Revue européenne des sciences sociales*, Vol. 60(1), 2022, p. 205-220.

recensé des normes de droit, visant à défendre les droits sociaux, contre par exemple l'obligation des États débiteurs à rembourser leurs créanciers.

Ainsi, les auditeurs-citoyens évoluent dans des contextes militants où le droit est présent : dans les écrits militants qu'ils consomment, dans les conférences où ils se rendent, parfois dans les formations syndicales qu'ils ont reçues. Comme d'autres études l'ont mentionné, le militantisme contre la dette est un espace relativement juridicisé<sup>32</sup>, c'est-à-dire que le droit est pensé comme « référence pratique » pour les revendications<sup>33</sup>.

Au-delà de ces rapports au droit que l'on vient d'évoquer, il faut analyser les usages politiques et symboliques qu'en ont les citoyens-contrôleurs, témoignant de la diversité des manières militantes d'y recourir : les rappels à l'ordre légal, le jeu sur la contradiction des normes, et les appels à déroger et à légiférer.

On n'évoquera pas la contribution déjà bien mise en valeur par le droit qui permet aux acteurs qui s'en emparent d'apparaître plus crédibles aux yeux de leurs interlocuteurs institutionnels<sup>34</sup> (et que l'on a déjà évoqué au chapitre 4)

#### *a. Les rappels à l'ordre légal*

La recension des divers usages du droit par les militants permet de comprendre comment le droit est ici déployé au service d'une entreprise de moralisation. Voyons plusieurs situations dans lesquelles les auditeurs-citoyens recourent au droit à des fins politiques :

« Nous sommes conscients que les administrations publiques ne sont pas encore prêtes à se conformer à nos lois ambitieuses [espagnoles] sur la transparence, qui donnent aux citoyens un large accès à l'information relative aux processus d'endettement public. Nous avons le devoir d'encourager un changement profond dans la façon dont l'accès à l'information publique est considéré par les élites politiques » (lettre du collectif catalan au secrétaire d'économie, département de la vice-présidence d'économie de la *Generalitat*, 2016).

« Il convient de rappeler que, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) : "la société a le droit de demander compte à tout agent public". Sur ces fondements, le demandeur se prévaut du droit à l'accès et à la communication des documents présentant un caractère administratif en ce qu'ils concernent les emprunts contractés par ladite métropole » (mémoire en justice du collectif grenoblois, 2016).

Lorsque les militants convoquent le droit en s'adressant à leurs décideurs, c'est-à-dire qu'ils s'appuient sur des normes juridiques pour revendiquer, cela leur confère une certaine autorité

---

<sup>32</sup> Hélène Baillot, *Nous ne devons rien, nous ne paierons rien...*, *op. cit.*s

<sup>33</sup> Jérôme Péglise, « Judiciarisation ou juridicisation... », *art. cit.*, p. 76.

<sup>34</sup> Éric Agrikoliansky, « Les usages protestataires du droit », in Éric Agrikoliansky, Isabelle Sommier, Olivier Fillieule (dir.), *Penser les mouvements sociaux...*, *op. cit.*, p. 225-243.

et les fait apparaître comme des citoyens compétents, car ils sont informés de l'état du droit. Dans les deux extraits, les militants affirment que les décideurs ne sont pas suffisamment transparents. Ils disent ne pas avoir à leur disposition des documents qui devraient pourtant l'être. Par exemple, les auditeurs-citoyens français, belges et espagnols s'appuient sur des dispositions légales pour revendiquer le droit des citoyens d'avoir accès aux documents qui ont un caractère public (budgets prévisionnels/exécutés, tableau des emprunts, ordres du jour municipaux). Ils mettent ainsi en valeur le décalage entre la règle et son application. Ainsi, ils demandent la mise en pratique de normes juridiques qui sont en accord avec les valeurs et les principes qu'ils défendent. Ils administrent à leurs interlocuteurs un « nul n'est censé ignorer la loi », qui les renvoie aux ressources d'autorité sur lesquelles ces représentants de l'intérêt public doivent s'appuyer pour gouverner. Il s'agit d'appeler à une meilleure application de normes légales afin de permettre aux citoyens-contrôleurs de mieux contrôler la substance des décisions publiques.

Ce premier usage du droit consiste en un « rappel à l'ordre légal »<sup>35</sup>. Mais les militants ne se limitent pas à constater l'écart entre une norme et son application. Ils cherchent également à interpréter le droit, conformément à ce qu'ils défendent. Comme le souligne Mauricio García-Villegas, le langage juridique est suffisamment ouvert pour être interprété de diverses manières, et c'est en cela qu'il est un langage politique<sup>36</sup>. Par exemple, les activistes de Liège ont affirmé lors d'un échange avec l'équipe exécutive communale :

« Nous avons le droit et le devoir de savoir et de contrôler... Notre droit d'accès à l'information est garanti, de la Constitution aux codes régionaux, mais les administrations ne sont pas habituées à ce que nous l'utilisons. En exerçant ce droit, nous inversons cette tendance et les obligeons à améliorer leurs politiques de publicité passive et active » (intervention de militants liégeois en 2014).

Ici, les militants liégeois déclarent connaître leurs droits, et donc avoir le droit d'être informés. Néanmoins, l'évocation de la loi régionale (code régionale de la décentralisation et de la démocratie locale) et de la Constitution belge ne constitue pas des simples rappels à la loi. Les militants affirment que les citoyens ont un véritable droit de contrôle sur leurs représentants. Comme l'exprime Mauricio García-Villegas, certains « acteurs mènent une sorte de bataille

---

<sup>35</sup> D'autres études montrent que cet usage du droit n'est en rien propre aux auditeurs-citoyens. Par exemple, en étudiant les groupes écologistes, Stella Kapek a montré que les militants et les habitants d'une communauté contaminée réclamaient, sur la base de la réglementation fédérale, un droit à être informés des activités du site (« The "Environmental Justice" Frame... », *art. cit.*). Un usage similaire est repéré par Éric Agrikoliansky dans son étude sur les militants de la Ligue française des droits de l'homme. Il parle de « rappel à la légalité ». Lire : Éric Agrikoliansky, *La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945...*, *op. cit.*, p. 317.

<sup>36</sup> Mauricio García-Villegas, « The symbolic uses of law. At the Heart of a Political Sociology of Law », *op. cit.*, p. 19.

politique pour le sens des textes juridiques, soit en réduisant, soit en élargissant ce sens »<sup>37</sup>. Ainsi, le droit à l'information publique est interprété par les militants comme un droit des citoyens à contrôler les affaires publiques. Ils modulent donc le sens de la loi, au-delà de l'intention primaire du législateur.

### *b. Le jeu sur la contradiction des normes*

Étudions maintenant une autre situation, dans laquelle les auditeurs-citoyens convoquent des normes légales dans leur discours politique :

« Les rapports de l'ONU rappellent régulièrement l'impératif de protection des droits fondamentaux de l'homme. Par exemple, dans sa résolution du 18 juillet 2012, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a réaffirmé que l'exercice des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, à l'éducation, à la santé et à un environnement sain ne peut être subordonné à la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel, des programmes de croissance et des réformes économiques adoptées en raison de la dette [...]. Des indications pertinentes peuvent également être tirées de la jurisprudence internationale concernant les droits sociaux, qui permettent d'insister sur le fait que le remboursement de la dette doit être limité et n'impliquer aucune violation des droits sociaux fondamentaux. Ainsi, [contrairement à la modification en 2011 de l'article 135 de la constitution espagnole qui donne la priorité au remboursement de la dette sur tout autre type de dépenses], une allocation budgétaire élevée pour le remboursement de la dette constitue une violation et un grave affront au devoir d'un État de mettre en œuvre les droits sociaux consacrés par le droit international » (projet d'institutionnalisation de l'audit citoyen du collectif de Madrid-Ville, 2015).

Dans cet extrait, nous voyons comment les militants évoquent les normes du droit international pour critiquer un article de la Constitution espagnole. Bien que cette dernière ne soit pas explicitement mentionnée dans l'extrait ci-dessus, la norme constitutionnelle a une importance décisive dans l'argumentation des militants. Ils y font implicitement référence lorsqu'ils parlent d'une « allocation budgétaire élevée pour le remboursement de la dette ». Puisque l'Espagne est un État moniste – comme la France et contrairement à la Belgique qui est un État dualiste –, cela signifie que le droit international a un effet direct au sein de l'État. Si les militants mentionnent une résolution du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, ce qui signifie qu'ils font un rappel à l'ordre juridique (puisque l'Espagne est un État moniste), nous préférons parler d'un autre usage du droit, car les militants s'appuient sur des normes de droit qu'ils opposent à d'autres normes du même ordre légal, les premiers devant selon eux prévaloir sur les secondes. Ils opposent ainsi la résolution et à une norme constitutionnelle.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 21 (traduction propre).

Le collectif catalan oppose aussi, dans l'un de ses rapports, l'article 135 de la Constitution à la résolution du Conseil des droits de l'homme de l'ONU du 18 juillet 2012. Les activistes affirment que certains principes du droit international doivent prévaloir sur des normes nationales. Donnons un autre exemple, toujours issu du collectif de Madrid-Ville :

« [...] il convient de souligner qu'un audit citoyen de la dette, conformément aux recommandations des Nations unies sur la nécessaire transparence que les gouvernements doivent avoir avec leurs populations, et également en ce qui concerne la gestion de la dette et les dépenses publiques, est également une obligation légale pour les États membres de la zone euro qui connaissent, ou risquent de connaître, de graves difficultés en ce qui concerne leur stabilité financière, conformément au règlement 472/2013 du Parlement européen relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire » (rapport de 2015).

Ici, les militants invoquent à la fois les recommandations des Nations unies et un règlement européen<sup>38</sup>. Il s'agit pour eux de promouvoir auprès de la nouvelle équipe municipale en 2015 le dispositif d'audit citoyen, en montrant qu'il représente une technologie politique conforme aux standards démocratiques européens et internationaux (qui ont un effet direct dans le droit espagnol) Dans d'autres rapports, les militants de Madrid-Ville situent également l'audit citoyen dans le prolongement du droit des citoyens à participer aux affaires publiques, reconnu notamment par l'article 25 du Pacte international des droits civils et politiques<sup>39</sup> et d'autres sources de droit international<sup>40</sup>. L'ambivalence des normes est également relevée par le collectif liégeois

« Les budgets des villes et des municipalités sont désormais dans le rouge et, au nom du remboursement de la dette et de l'assainissement des finances publiques fédérales, régionales et locales, les droits sociaux sont attaqués de toutes parts » (rapport, 2014).

Les militants liégeois, comme les collectifs espagnols (Madrid-Ville et Catalogne) s'appuient sur également sur certaines normes pour démontrer l'incompatibilité entre la pratique de l'austérité et le développement des droits économiques et sociaux des populations affectées par la crise de la dette. Ils opposent les droits sociaux à l'obligation de rembourser la dette publique.

Ils jouent donc sur la contradiction entre plusieurs normes d'un même ordre juridique, en montrant que certaines normes invoquées vont à l'encontre de l'application d'autres normes. Les militants reprennent des normes de droit considérées comme légitimes pour contester d'autres

---

<sup>38</sup> Le collectif de Madrid-Région lui aussi s'appuie sur ce même règlement européen.

<sup>39</sup> « Tout citoyen a le droit et la possibilité [...] de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ».

<sup>40</sup> Notamment les « Principes de bon gouvernement pour la protection des droits de l'homme » (2008), du Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, parmi lesquels un « audit social participatif » pour améliorer la transparence relative à la dépense publique et lutter contre la corruption.

normes de droit positif considérées comme illégitimes<sup>41</sup>. Ils tracent donc une ligne entre le droit positif légitime et illégitime, mais ils ne remettent pas en cause toute la légitimité du droit en tant que tel<sup>42</sup>. En témoignent les derniers usages du droit repérés, que l'on s'efforce de détailler par la suite.

### c. Les appels à déroger et à légiférer

Dans une autre configuration, considérons un troisième usage du droit, cette fois par les militants de Madrid–Région :

« Le droit à la santé, à l'éducation, aux transports et aux infrastructures, entre autres, sont des services et des biens communs pour l'ensemble de la population qui vit sur un territoire. Il doit être protégé dans la Constitution en tant que droit fondamental et protégé des intérêts privés. En ce sens, la loi 15/97 permettant de nouvelles formes de gestion du système national de santé doit être abrogée<sup>43</sup>. Le point 2 de l'article unique de la loi se lit comme suit : "La fourniture et la gestion des services de santé et de santé sociale peuvent être effectuées, en plus de leurs propres moyens, par le biais d'accords, ou de contrats avec des personnes ou des entités publiques ou privées, dans les conditions prévues par la loi générale sur la santé". Cette loi ouvre la porte à la privatisation de la santé publique et, entre autres, à la réalisation d'accords de collaboration public-privé qui sont une autre forme de privatisation. L'abrogation de cette loi est essentielle » (rapport de 2019).

Ici, les militants exhortent les acteurs politiques régionaux à ne pas respecter la loi 15/97. Cependant, l'appel à la dérogation ne se fonde pas sur une autre norme juridique qui la contredirait spécifiquement (comme dans l'usage du droit sur la contradiction des normes). Considérant ces dispositions comme « illégitimes » ou insuffisamment morales (*ethical insufficiency*<sup>44</sup>), bien qu'étant légales, les auditeurs appellent à leur dérogation. Dans « l'appel à la dérogation », les normes juridiques existent et sont appliquées, contrairement au « rappel à l'ordre juridique » où elles ne le sont pas. L'appel à déroger n'est pas ici « impolitique » au sens de Pierre Rosanvallon<sup>45</sup> dans la mesure où il sous-tend la vision d'une économie publique encadrée, qui s'éloigne des formes les plus chrématistiques dans l'usage des deniers publics, pour servir les besoins « sociaux, culturels, économiques » de la population. L'enquête a aussi révélé que les militants de Madrid–Région appelaient aussi à déroger l'article 90 de la loi

---

<sup>41</sup> Simon Halliday, Bronwen Morgan, « I Fought the Law and the Law Won?... », *art. cit.*

<sup>42</sup> C'est là qu'on se distancie de l'étude d'Erik Frisvold qui affirme que les militants peuvent remettre en cause la légitimité du droit. Il ne distingue toutefois pas, comme on l'a fait, la croyance dans la légitimité du droit per se, et la croyance dans l'illégitimité de certaines normes du droit positif, qui peuvent cohabiter (Erik Frisvold, « Under the law... », *art. cit.*).

<sup>43</sup> Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

<sup>44</sup> Pour détourner l'expression d'*ethical sufficiency* évoquée par Stuart Scheingold, *The Politics of Rights...*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>45</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...* *op. cit.*



générale sur la santé<sup>46</sup>, qui dispose que : « Les administrations de santé publique, dans le cadre de leurs compétences respectives, peuvent conclure des accords pour la fourniture de services de santé avec d'autres moyens qu'eux ». Cela leur permet notamment de critiquer la multiplication des partenariats publics-privés dans l'administration de la santé publique régionale.

De la même manière, les collectifs français réclament que l'État français annule une loi votée en 2014<sup>47</sup>, qui rend caduc un des motifs les plus couramment utilisés par les collectivités locales lorsqu'elles attaquaient en justice, depuis 2011, les banques leur ayant fait souscrire un ou des emprunts structurés. Cette loi de 2014 leur semble d'autant plus injuste qu'elle prive les acteurs publics locaux d'un moyen de droit (le défaut de mention, dans les contrats contestés, du taux effectif global) qui, avant l'entrée en vigueur de cette loi, était jugé recevable par différents juges (Tribunal de grande instance, Cour d'appel notamment).

Toutefois, les militants ne se limitent pas à dénoncer le droit, comme on l'a déjà vu. Ils ont des rapports ambivalents au droit. En même temps qu'ils appellent à déroger à certaines lois, ils exhortent leurs décideurs à légiférer, et à légaliser de nouvelles normes morales. Ils peuvent par exemple appeler à la mise en place de nouveaux droits politiques pour les citoyens, comme dans les exemples suivants :

« L'audit de la dette est un droit démocratique fondamental pour demander des comptes. Il s'agit d'un outil permettant de déterminer quelle part de la dette est illégitime, afin de la répudier » (tract du collectif nîmois, 2011).

« Le droit de participer à la prise de décision publique devrait être largement reconnu pour tous les groupes et les citoyens en général. Ce droit devrait s'appliquer en particulier aux questions législatives et à l'élaboration des politiques, y compris à tous les niveaux de gouvernance » (rapport du collectif de Madrid-Région, 2019).

Les militants ne se contentent pas seulement de réclamer de nouveaux droits<sup>48</sup>. Ils demandent également aux décideurs de produire de nouvelles normes pour guider l'action publique, comme on le voit à travers les exemples suivants :

« On propose d'alléger le poids de la dette via une réforme fiscale plus juste. Un principe doit primer dans la gestion actuelle de la crise de la dette : c'est aux responsables et non aux victimes de la crise d'en payer le coût. Il faut [...] augmenter la quotité exemptée

---

<sup>46</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

<sup>47</sup> Loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit publics.

<sup>48</sup> La sociologie anglophone du droit s'est surtout focalisée sur la revendication par différents militants de nouveaux droits collectifs ou individuels, sans trop explorer la manière dont ils peuvent chercher à orienter les politiques publiques (en fonction de leurs valeurs, représentations, intérêts, etc.) Lire : Holly McCammon *et al.*, « Movement Framing and Discursive Opportunity Structures : The Political Successes of the U.S. Women's Jury Movements », *American Sociological Review*, Vol. 72, 2007, p. 725-749 ; Gwendolyn Leachman, « Legal framing », *Studies in Law, Politics, and Society*, Vol. 61, 2013, p. 25-59.

d'impôts ; [...] appliquer un impôt exceptionnel et structurel sur les grosses fortunes ; lutter contre la grande fraude fiscale ; augmenter fortement la progressivité de l'impôt et globaliser les revenus ; augmenter l'impôt sur les bénéfices des grandes sociétés » (rapport du collectif d'audit citoyen liégeois, 2014).

« Nous exigeons des pouvoirs publics : une profonde réforme du financement des acteurs publics locaux pour que soient mis à disposition de ces derniers des emprunts non risqués à taux préférentiels ; [...] toutes les mesures utiles afin d'obliger les banques à substituer aux prêts toxiques qu'elles ont commercialisés des emprunts non risqués (à taux fixe ou à taux révisable classiques), sans soulte, sans allongement de durée, sans clause léonine ou abusive pour les emprunteurs, les banques devant supporter la totalité des surcoûts que leurs produits [risqués] ont généré pour les emprunteurs » (lettre du collectif grenoblois aux élus des communes iséroises, 2013) ;

« Compte tenu de l'influence des lobbies dans la gestion de la santé publique à Madrid, les activités de lobbying doivent être réglementées par l'État espagnol. Il est donc important d'établir un "registre obligatoire des lobbyistes ou des groupes d'intérêt" en Espagne. Il devrait exiger la création d'un registre obligatoire des activités de lobbying dans lequel tous les lobbyistes et toutes les organisations qui se livrent à des activités de lobbying, soit avec leurs propres lobbyistes, soit en contractant des tiers pour effectuer leur travail [...]. Il devrait y avoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les violations des règles de lobbying par les lobbyistes et les fonctionnaires » (rapport du collectif de Madrid-Région, 2019).

Dans ces extraits, on retrouve des demandes juridiques communes aux citoyens-auditeurs : une réforme sur la fiscalité ou encore une réforme du financement des pouvoirs publics<sup>49</sup>. Pour le collectif de Madrid-Région, les militants plaident davantage pour l'approfondissement de la politique de transparence, en établissant un registre obligatoire pour les groupes d'intérêt, qui sanctionnerait les groupes d'intérêt qui ne le remplissent pas. Ainsi, on voit bien que les militants appellent à de nouvelles dispositions légales, élaborant un travail de « legislative bargaining & lobbying »<sup>50</sup>. On voit que les injonctions formulées par les militants à produire de nouvelles normes démontrent qu'ils ne sont pas fondamentalement contre le droit per se, mais contre certaines normes du droit positif.

Comme on peut donc le voir, les militants utilisent des normes légales pour appuyer certaines de leurs revendications (accès aux documents, association des citoyens aux processus politiques), en même temps qu'ils dénoncent certaines normes et qu'ils exhortent à l'émergence de nouvelles normes et lois. Dans tous les cas, on peut affirmer qu'ils ont une vision juridique

---

<sup>49</sup> On peut faire l'analogie ici entre ces auditeurs-citoyens et des groupes d'intérêt qui se mobilisent auprès de décideurs en convoquant le droit. Toutefois, comme on l'a déjà exprimé, les auditeurs-citoyens s'apparentent à des entrepreneurs de moralisation politique, dont l'un des objectifs est de densifier les interactions gouvernants/gouvernés (ce qui apparaît à travers les rappels à l'ordre légal pour l'application d'une meilleure transparence, susceptible de donner plus de « prises » aux administrés pour demander des comptes à leurs décideurs, par exemple).

<sup>50</sup> Michael McCann, *Rights at work...*, *op. cit.*

de la démocratie<sup>51</sup>. Pour eux, réformer la démocratie passe par le droit. La manière dont ils utilisent le droit donnent à penser la circularité entre droit et morale : les citoyens-contrôleurs envisagent autant de moraliser les normes juridiques existantes que de légaliser de nouvelles normes morales.

## SYNTHÈSE DES USAGES POLITIQUES DU DROIT

Rappel à l'ordre légal	Jouer sur la contradiction entre plusieurs normes d'un même ordre légal	Appels à déroger et à produire de nouvelles normes légales plus morales
Exhorter les décideurs à mettre en œuvre des normes légales déjà existantes, mais qui sont considérées comme insuffisamment appliquées <sup>52</sup> .	Enjoindre les décideurs à se conformer à certaines normes de droit, plutôt qu'à d'autres normes du même ordre légal. Les militants mettent en scène l'incompatibilité entre ces différentes normes, certaines étant définies comme légitimes (les droits sociaux) et devant prévaloir sur d'autres normes dépeintes comme illégitimes (souvent les droits financiers).	<p>Appel à déroger : dénoncer le caractère injuste ou illégitime d'une disposition juridique ou légale. Ici, les acteurs appellent au non-respect et à la non-application par les autorités politiques de ces normes, considérées comme une « injustice légalisée », au nom de considérations morales.</p> <p>Appel à la production de nouvelles normes légales : exposer les failles de l'ordre juridique, dire qu'il est urgent de légiférer et d'adapter la législation. Les normes juridiques nouvelles ou remodelées doivent combler les zones d'ombre de l'ordre juridique existant.</p>

### 2. Des usages différenciés du droit ? Comparaison des usages militants du droit

En majorité, les sources de droit mobilisées par les acteurs sont des normes de droit domestique, comme en témoignent les tableaux des normes de droit invoquées par les différents collectifs, présentés en annexes. Les militants espagnols, comme les militants français ou belges, appellent tous à un meilleur respect du droit d'accès aux documents publics. Les Français le font à travers l'invocation du droit administratif français (et de la DDHC), les Espagnols par le droit national (mais aussi international), les Liégeois à travers les normes de la région wallonne<sup>53</sup>, puisque la compétence juridique pour l'endettement des collectivités locales appartient à l'autorité régionale.

<sup>51</sup> Pour reprendre Jacques Commaille, on peut dire qu'ils partagent la conception « vivante du droit » (bottom-up). Jacques Commaille, *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, Gallimard, 2015, p. 71.

<sup>52</sup> Comme l'affirme Howard Becker, certaines normes existent légalement mais ne sont pas automatiquement en vigueur : Howard Becker, *Outsiders...*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>53</sup> Sur la genèse du Code de la démocratie locale et de décentralisation wallon, lire : Thibault Gaudin, Vincent Jacquet, Jean-Benoît Pilet et Min Reuchamps, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2392-2393, 2018, p. 10-18.

Mais il existe des variations entre les collectifs quant aux normes légales qu'ils mobilisent, au service de leur entreprise de moralisation. Par exemple, le collectif belge utilise quantitativement moins de normes de droit dans ses discours publics et politiques, par rapport aux acteurs français ou espagnols. Par ailleurs, ses usages politiques du droit sont moins diversifiés et font davantage référence au « rappel à l'ordre légal ». Ils ont tendance à utiliser le droit dans une perspective défensive, ce que Richard Abel décrit ainsi : « le droit peut être utilisé comme un bouclier contre les abus plutôt que comme une épée pour atteindre des objectifs substantiels »<sup>54</sup>. Si l'on ne peut généraliser le fait que les militants belges sont marqués par le cadre d'une démocratie consensuelle<sup>55</sup>, qui désigne la tendance des acteurs sociaux et politiques à élaborer des compromis plutôt qu'à s'opposer frontalement, les auditeurs-citoyens belges apparaissent comme prudents vis-à-vis des détenteurs du pouvoir, puisqu'ils se réfèrent moins à la loi que les autres collectifs étudiés (espagnols et français), et de manière plus défensive. On peut apporter cette « prudence » aux rapports qu'ils entretiennent avec la figure de l'État. Elle se différencie des usages plus offensifs du droit des acteurs français et espagnols, lesquels appellent plus souvent que les militants liégeois à déroger à des dispositions légales ou juridiques. On a déjà affirmé (chapitre 3) qu'en France et en Espagne, les militants entretenaient des discours très critiques vis-à-vis du pouvoir politique central incarné par l'État qui est beaucoup plus structurant que dans le cadre belge. On a déjà évoqué la propension des auditeurs français à administrer une critique de l'État, même s'ils le font depuis l'espace politique local. Il en va de même pour les acteurs espagnols qui expriment souvent par un réquisitoire contre l'État espagnol. À l'inverse, les militants belges critiquent plutôt la région wallonne, mais de manière moins acerbe que dans les cas français et espagnols. C'est d'ailleurs moins l'ensemble légal du cadre régional que l'institution du CRAC qui fait l'objet et concentre leurs critiques.

Par ailleurs, les militants ne recourent pas au même type de droit. Les militants français investissent bien plus le droit administratif que leurs homologues. Ils s'efforcent de mettre en évidence le fait que les emprunts toxiques souscrits par leurs intercommunalités ne sont pas légaux. C'est pourquoi ils se réfèrent principalement aux éléments des procédures administratives afin de prouver que ces emprunts n'ont pas été contractés légalement. De plus, les arguments de ces groupes s'appuient sur la jurisprudence, laquelle n'est pas très répandue dans la pensée juridique administrative française, contrairement aux contextes de *common law*<sup>56</sup>. Ils tentent également d'utiliser la doctrine produite par les professionnels du droit pour

---

<sup>54</sup> Richard Abel, « Speaking Law to Power... », *op. cit.*, p. 103.

<sup>55</sup> Arendt Lijphart, « Introduction : The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », *op. cit.* ; Emilie Van Haute et Bram Wauters, « Do Characteristics of Consociational Democracies... », *art. cit.*

<sup>56</sup> Mauricio García-Villegas, « Comparative Sociology of law : Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States », *Law & Social Inquiry*, Vol. 31(2), 2006, p. 343-382.

imposer une interprétation juridique des sources légales, qui soit conforme à leurs vues et valeurs. Les acteurs français identifient les défaillances juridiques, comme les vices de procédure et l'interdiction de l'utilisation spéculative des fonds publics, repérées dans les décisions métropolitaines auxquelles ils s'opposent. Enfin, ils mobilisent des normes légales pour demander à leurs décideurs de leur accorder un accès plus direct aux documents administratifs.

Le surinvestissement du droit administratif chez les collectifs français est notamment lié à la trajectoire d'Eddy (voir le profil ci-dessus)<sup>57</sup>. Le fait qu'il soit actif dans les deux groupes d'audit français à l'étude nous aide à comprendre pourquoi leurs militants se réfèrent surtout au droit administratif pour contester les décisions des autorités publiques relatives aux aspects financiers. Banquier spécialisé dans les relations avec les collectivités locales, Eddy connaissait bien le droit qui leur était relatif et suivait régulièrement les jugements des tribunaux judiciaires ou administratifs qui impliquaient des collectivités locales et des banques privées. À Nîmes, il a collaboré avec un ancien magistrat (un « ami d'ATTAC » comme il l'affirme en entretien), quelque peu distancié du collectif nîmois (voir le profil de Clément, chapitre 4). À Grenoble, il a travaillé avec un ancien comptable public du département de Savoie (voir le profil d'Alain, chapitre 1). Les dispositions et les relations interpersonnelles d'Eddy révèlent en grande partie pourquoi les collectifs français se réfèrent surtout au droit administratif pour contester les décisions des pouvoirs publics. De la même manière, le collectif de Madrid–Région surinvestit le droit administratif, et cela s'explique par la socialisation légale des deux piliers juridiques du collectif : Clara et Victor. Leur parcours professionnel permet de comprendre la prédominance des considérations juridiques basées sur le droit des contrats publics, puisque tous deux ont travaillé pendant des années dans des services de l'administration publique en charge des marchés publics. La spécificité propre du collectif de Madrid–Région est qu'il est le seul à convoquer du droit pénal, contribuant ainsi à la criminalisation de la responsabilité politique (cf. chapitre 3).

Enfin, par rapport aux collectifs français et celui de Liège, les trois collectifs espagnols présentent deux spécificités par rapport aux autres groupes militants. Premièrement, ils invoquent souvent, dans le cadre d'un appel à s'écarter de la règle de droit, la nécessité de ne pas obéir à une norme constitutionnelle – l'article 135 de la Constitution de 1978 modifiée en 2011 –, qui entérine légalement le fait que le remboursement de la dette prévaut sur tout autre

---

<sup>57</sup> François Buton parle de « dispositions sociales », notamment au droit. Lire : « Le droit comme véhicule. Portrait sociologique d'un justiciable », in Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Laurent Willemez (dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, p. 127-144.

poste budgétaire, dont les postes budgétaires sociaux défendus par les militants. Le collectif catalan condamne plusieurs dispositions juridiques espagnoles, en affirmant que ces normes sont politiquement orientées et imposent une utilisation néolibérale de l'endettement public. La deuxième spécificité des collectifs espagnols, mais surtout ceux de Madrid-Ville et de Catalogne, est qu'ils ont largement plus investi les droits international et le droit européen, si l'on compare avec les groupes militants français et belge. On a vu que les collectifs de Madrid-Ville et de Catalogne étaient, en moyenne, composés de militants plus jeunes et plus diplômés. À cet égard, ils ont souvent bénéficié d'une formation universitaire, dans laquelle le droit, notamment international, leur était enseigné. Dès lors, leurs parcours universitaires leur ont permis d'intégrer les droits international et communautaire comme une ressource pratique qui pourrait être utile dans leurs futures professions (dans des domaines tels que l'économie, les finances, les organisations internationales, les organisations sociales et solidaires, la communication). Grâce à une telle socialisation académique au droit non strictement domestique, et à la diffusion des contenus du CADTM, notamment en Espagne, les jeunes militants peuvent profiter de ces types de normes pour contester certaines normes en vigueur dans leur ordre légal – et la gestion publique de l'endettement – au nom des droits économiques, culturels et civiques.

Ainsi, on a cherché à recenser les usages du droit par les auditeurs-citoyens. On a notamment vu comment les militants adossaient certaines revendications à des normes, déjà entérinées légalement, pour imposer le rôle de citoyen-contrôleur, afin de faire valoir que ce dernier est pleinement adapté au cadre juridique existant. Ils jouent aussi de l'ambiguïté des normes au sein de leur ordre légal, pour faire avancer leurs revendications. Par ailleurs, les militants appellent aussi à déroger à certaines normes légales, quand celles-ci sont considérées comme insuffisamment morales. Enfin, ils exhortent leurs décideurs à produire de nouvelles normes légales, afin de moraliser davantage l'ordre politique et le fond des décisions publiques.

Dans tous les cas, les acteurs étudiés se positionnent par rapport au droit, en réinterrogeant les frontières entre droit et morale (entre légalité et légitimité). Leur vision évolutive du droit s'ajuste à leur revendication d'augmenter les territoires politiques des citoyens et d'amender les structures jugées immorales de l'économie politique. Ainsi, les usages symboliques du droit sont mis au service d'une entreprise visant à moraliser les agirs politiques. Toutefois, l'entreprise de moralisation politique se poursuit à travers d'autres modes d'action, comme nous allons l'explorer. Au-delà de ces références symboliques au droit, trois des six collectifs à l'étude se sont investis en justice contre leurs collectivités. Il reste donc à explorer comment ils

passent de la mobilisation de normes légales, dans leur discours, à l'action en justice. Ce passage s'opère notamment lorsque les demandes légales adressées aux décideurs ne provoquent pas de réactivité politique de la part de ces derniers.

## II. Les actions en justice pour contraindre l'action des décideurs

Dans quelles configurations judiciaires les collectifs de Madrid-Région, de Nîmes et de Grenoble cherchent-ils à contraindre l'action de leurs décideurs ? Il s'agit, dans cette partie, de voir que les citoyens-contrôleurs de la dette publique n'agissent pas qu'en interaction directe avec les responsables politiques. Cela peut passer par le médium de l'action en justice, qui représente une autre ressource de contrainte politique.

Il faut tout d'abord insister sur le fait que l'investissement en justice pour des acteurs – militants ou non – qui se font valoir en tant que citoyens ne va pas de soi<sup>58</sup>. Cela va encore moins de soi lorsqu'il s'agit de contester des décisions publiques relatives aux usages de l'argent public<sup>59</sup>. J'ai notamment pu aller voir si ce type de recours était courant dans les mondes judiciaires et administratifs français<sup>60</sup> et espagnols, mais ils sont relativement rares. On reviendra donc sur les conditions sociales rendant possibles ces recours en justice, puis sur leurs modalités, avant d'envisager un raisonnement comparatif.

### 1. Les collectifs d'audit citoyen en France : l'action en justice en dernier ressort face au manque de réceptivité des décideurs métropolitains

Si les militants français utilisent le droit dans leurs interactions directes avec leurs interlocuteurs institutionnels, le passage à l'action en justice intervient à Grenoble après une série de rencontres entre auditeurs-citoyens et responsables politico-administratifs de Grenoble-Alpes

---

<sup>58</sup> Michael McCann, « Litigation and Legal Mobilization », in Keith Whittington (dir.), *Oxford Handbooks of Political Science*, États-Unis, Oxford University Press, 2008, p. 524.

<sup>59</sup> Les recours individuels ou collectifs déjà analysés en science politique relèvent plutôt de contentieux fiscaux : Alexis Spire, Katia Weidenfeld, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, Vol. 79, 2011, p. 689-713 ; Émile Brutus, « Finances publiques : la construction d'une expertise civique collective », in Laurence Dumoulin, Stéphane La Branche, Cécile Robert, Philippe Warin (dir.), *Le recours aux experts...*, op. cit., p. 361-375.

<sup>60</sup> À travers l'exploitation de la base de données des recours administratifs au Conseil d'État à Paris, en octobre 2019. De plus, une conversation avec plusieurs conseillers du Conseil d'État, au cours de laquelle ils ont eu accès aux mémoires en justice produits par les collectifs d'audit nîmois et grenoblois, a permis de rendre compte du fait que ces recours français, de type administratif, et sans représentation par un avocat, sont idiosyncratiques.

Métropole. Dans le cas de Nîmes-Métropole, les militants investissent les arènes judiciaires sans qu'il n'y ait eu de rencontres formelles entre militants et responsables. Cela s'explique par le fait qu'à partir de 2014, le collectif nîmois dispose d'un élu d'opposition qui siège dans l'assemblée délibérante métropolitaine. C'est à la suite d'un ensemble de demandes exprimées en son nom et en concertation avec les objectifs du collectif, que plusieurs militants nîmois s'investissent en justice. Les actions en justice des deux collectifs français s'orchestrent d'abord dans une même temporalité, entre 2016 et 2018, puis entre 2018 et 2020 pour le seul collectif nîmois, et sont liées au problème public des emprunts structurés (voir encadré).

### **Le contexte des actions en justice en France**

Pendant les années 1990 et 2000, un ensemble non-négligeable de collectivités locales françaises ont souscrit à des emprunts dits « toxiques »<sup>61</sup>, auprès de banques avec lesquelles elles avaient l'habitude de traiter. En septembre 2011, un journaliste français révèle, dans un article, l'ampleur de tels emprunts dans la structuration des finances publiques locales<sup>62</sup>. Cela fait rapidement scandale, d'autant que de nombreux acteurs publics apprennent que les emprunts qu'ils avaient contractés disposaient de taux d'intérêt indexés sur des parités euro/franc suisse, ceux-ci avoisinant des taux léonins. De nombreux exécutifs locaux ayant souscrit ces emprunts structurés attaquent en justice les banques qui les leur ont proposés. Par la suite, l'Assemblée nationale crée une commission d'enquête parlementaire pour apporter au scandale une réponse législative. En 2014, la Chambre basse vote une loi, qui incite les collectivités locales ayant déjà attaqué les banques responsables au civil et au pénal à privilégier les protocoles transactionnels, plutôt que la voie contentieuse<sup>63</sup>, pour désensibiliser les emprunts structurés. Dès lors, la plupart des acteurs locaux, dont la métropole de Grenoble, abandonnent leurs recours.

Les métropoles de Nîmes (alors communauté d'agglomération) et de Grenoble ont établi, en ratifiant par délibérations métropolitaines (en 2016), des accords avec les banques concernées pour sortir des emprunts structurés signés quelques années auparavant. Depuis 2016, les collectifs d'audit citoyen ont poursuivi leurs métropoles devant les Tribunaux administratifs de Nîmes et de Grenoble, en cherchant à faire annuler lesdites délibérations. On traitera ici surtout les requêtes pour excès de pouvoir. Ils ont bénéficié des conseils d'un ancien banquier qui avait refusé de vendre des emprunts « toxiques » aux collectivités (Eddy, présenté dans la première partie de ce chapitre).

Au moment du vote des délibérations, en avril 2016 par Nîmes-Métropole et en juillet 2016 pour Grenoble-Alpes Métropole, les auditeurs-citoyens envisagent de déposer un recours en

---

<sup>61</sup> Edoardo Ferlazzo, « La financiarisation des gouvernements locaux... », *art. cit.*

<sup>62</sup> Nicolas Cori, « Carte de France des emprunts toxiques », *Liberation.fr*, 23 septembre 2011.

<sup>63</sup> Loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.



## MÉTROPOLE GRENOBLOISE Emprunts toxiques et débat houleux !



Le conseil de la Métropole a choisi de faire appel au fonds de soutien mis en place par l'État pour sortir de ses emprunts toxiques ; mais ça lui coûte cher, et certains élus auraient préféré aller en justice. Les échanges ont été vifs. Photo Le D.L.V.P. **P. 13**

justice. Les militants grenoblois sont même présents lors du vote métropolitain (voir l'image exposée à gauche<sup>64</sup>). Comment les citoyens-contrôleurs en sont venus à s'investir en justice ? Ce choix est à réinscrire dans une temporalité plus large. Dès 2012, avant le passage de la loi nationale désincitant les collectivités dans leur action judiciaire, les militants tentent de convaincre leurs décideurs qu'il est nécessaire de recourir à l'action en justice contre les banques responsables de l'émission d'emprunts structurés. Pour ce faire, à Nîmes comme à Grenoble, les militants collectent l'ensemble des motifs jurisprudentiels issus d'affaires contentieuses opposant collectivités locales et banques, au civil et au pénal, sur des

contrats d'emprunts structurés. Ces éléments jurisprudentiels permettent aux citoyens-contrôleurs de montrer à leurs interlocuteurs institutionnels qu'il existe des raisons fondées en droit d'exiger la reconnaissance de la responsabilité des banques et leur condamnation, lorsque celles-ci ont fait souscrire à des collectivités de tels emprunts.

Auparavant, l'idée d'aller s'investir en justice provient d'Eddy qui a estimé qu'il existait des normes de droit suffisantes pour contester les emprunts structurés. C'est d'ailleurs Eddy qui a ensuite convaincu des militants du collectif de Nîmes et de celui de Grenoble d'agir en justice en leurs noms propres (puisque les collectifs n'ont pas de statut légal). Mais au départ, il ne s'agissait pas tant d'affronter en justice les métropoles. Les militants souhaitaient attaquer les banques directement, puisqu'elles avaient, selon les mots des militants, dérogé à leur devoir de conseil auprès des acteurs publics locaux. Or, la qualité de citoyen/contribuable ne permet pas d'aller exercer un tel recours contre une entité bancaire, sauf si le citoyen-requérant en question a subi personnellement et directement des préjudices.

Tel n'est pas le cas, les militants pouvant difficilement justifier qu'ils ont été personnellement affectés par les emprunts structurés. Une autre solution consiste, dans le cas où la collectivité ne souhaite pas agir en justice contre la banque, pour le citoyen-requérant, à agir au nom de la collectivité. Mais la collectivité doit explicitement lui donner son accord. Sans cela, le citoyen-requérant peut alors faire une autorisation de plaider : il demande au Tribunal administratif de l'autoriser à agir au nom de la collectivité contre la banque, au civil par exemple (devant un Tribunal de grande instance – TGI). Dès lors, le juge administratif statue sur la recevabilité de

<sup>64</sup> Source : *Le Dauphine Libéré*, juillet 2016.

la demande, et peut accepter ou refuser que les citoyens-requérants attaquent la banque au civil. En pratique, les demandes d'autorisation de plaider ne sont que rarement recevables<sup>65</sup>, et cela se vérifie avec le collectif nîmois qui y a eu recours, sans succès.

Alors, Eddy choisit d'encourager les militants grenoblois et nîmois à faire des requêtes aux fins de référé-suspension et pour excès de pouvoir. Il s'inspire d'un recours administratif d'un collectif de contribuables nîmois qui avait attaqué, en décembre 2013, la ville (et non la métropole) de Nîmes<sup>66</sup>. Ce choix de mécanismes judiciaires implique de viser certaines délibérations d'une collectivité, et non plus les banques directement (identifiés par les requérants comme ceux qui ont « fauté »). À défaut de s'engager en justice contre ceux qui sont jugés directement responsables de la financiarisation des comptes publics, on entraîne dans l'arène judiciaire les acteurs publics locaux. Saisir la juridiction administrative, à défaut de la juridiction civile, n'implique pas le même positionnement, ni la même posture vis-à-vis de l'administration<sup>67</sup>. Ainsi, les collectifs nîmois et grenoblois s'investissent contre leurs métropoles en justice respectivement à partir de mai 2016 et août 2016. Ils entreprennent plusieurs actions :

- Des référés-suspensions afin de suspendre en urgence les délibérations prises par les métropoles de passer un protocole transactionnel avec la banque responsable ;
- Des recours pour excès de pouvoir estimant que les autorités métropolitaines ont, sur le fond et sur la forme, produit des délibérations susceptibles d'être annulées ;
- Des demandes d'autorisation de plaider pour les requérants nîmois, systématiquement rejetés par le Tribunal administratif.

---

<sup>65</sup> Entretien avec un sympathisant du collectif grenoblois, qui est un *repeat player* (Marc Galanter, « Why the "Haves" Come out Ahead : Speculations on the Limits of Legal Change », *Law & Society Review*, Vol. 9(1), p. 98) le 20 février 2019, à Grenoble.

<sup>66</sup> A. C. Contributions et Parole de contribuables c/ ville de Nîmes, Tribunal Administratif de Nîmes, décembre 2013.

<sup>67</sup> Romain Melot, Hai Vu Pham, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, Vol. 82, 2012, p. 635.

**Historique des actions des requérants issus/associés au collectif d'audit citoyen de Grenoble –  
contre Grenoble-Alpes Métropole – au Tribunal administratif de Grenoble :**

Date(s) des actions en justice	Délibérations attaquées	Procédures	Issues / Décisions
18 août 2016	n°1 : Signature d'une convention à intervenir, entre Grenoble-Alpes Métropole et l'État	Requête à des fins de référés-suspensions (délibérations n°1 et n°2)	Rejetée le 30 août 2016 par le Tribunal administratif
	n°2 : Décision pour autoriser à signer un protocole transactionnel avec la banque	Recours pour excès de pouvoir (délibérations n°1 et n°2)	Rejeté le 29 septembre 2018 par le Tribunal administratif

**Historique des actions des requérants issus/associés au collectif d'audit citoyen de Nîmes – contre  
la Communauté d'agglomération de Nîmes-Métropole – au Tribunal administratif de Nîmes :**

Date(s) des actions en justice	Délibérations attaquées	Procédures	Issues / Décisions
(1 <sup>ère</sup> vague)  26 mai 2016	n°3 : Signature d'une convention entre Nîmes-Métropole et l'État et d'un protocole transactionnel entre Nîmes-Métropole et la banque n°4 : Décision de modification d'un budget	Deux requêtes pour référés-suspensions (une requête contre la délibération n°3 et n°4 ; une requête contre la délibération n°4)	Rejetée le 30 juin 2016 par le Tribunal administratif
	n°5: Protocole passé ou à passer entre Nîmes-Métropole et la banque n°6 : délibération modifiant un aspect financier de la délibération n°3	Deux recours pour excès de pouvoir (un recours contre n°3, n°4, n°5 et n°6 ; un recours contre les délibérations n°4 et n°6)	Jugés recevables le 13 février 2018 par le Tribunal administratif Annulation des 3 délibérations attaquées, protocole non-annulé
(2 <sup>e</sup> vague)  20 avril 2018	n°7 : Signature d'une version actualisée de la convention entre Nîmes-Métropole et l'État	Recours pour excès de pouvoir (délibération n°7)	Rejeté le 12 novembre 2020 par le Tribunal administratif
9 mai 2018		Demande d'autorisation de plaider	Refusée le 3 juillet 2018
25 mai 2018		Recours pour excès de pouvoir (contre la délibération n°7 et contre n°5)	Rejeté le 12 novembre 2020 par le Tribunal administratif

On se focalisera dans la suite de cette partie, pour faciliter la comparaison, sur les recours pour excès de pouvoir des deux collectifs. Ces recours ont donné lieu à des échanges argumentatifs (et délibératifs) entre militants – assurant leur accusation sans recourir à un avocat – et l’avocat défendant la métropole. Ces recours pour excès de pouvoir sont déposés par trois militants du collectif grenoblois, à savoir Marlène, dont le profil était présenté au chapitre 1, Gustave, qui a été élu du conseil métropolitain et qui sera présenté au chapitre 6, et Gilbert, dont on présente ici le profil.

### **Gilbert, requérant-citoyen**

Gilbert est à la retraite au moment de l’enquête, après avoir occupé un poste de technicien dans une entreprise grenobloise spécialisée dans la conception de turbines hydrauliques. Il a un BAC+2 en études électrotechniques.

Il a rejoint la section CFDT de son entreprise, et précise qu’il l’a quittée en 1998, à cause de son « virage vers le libéral-syndicalisme ». À ce moment-là, une branche locale d’ATTAC est créée à Grenoble, et il rejoint l’association rapidement. C’est dans cette dernière qu’il a suivi une formation donnée par un économiste, développant son intérêt pour les questions d’endettement public.

Également proche du CADTM à Grenoble, il s’investit dans le collectif d’audit citoyen dans la mesure où il s’intéresse à la dette publique, « à la base de toutes les politiques », qui sert de « prétexte pour nous dévoiler certaines logiques économiques ». Il dit avoir voulu, au départ, davantage faire de la pédagogie sur la dette publique de l’État, mais il s’est embarqué dans l’entreprise de contestation des emprunts structurés, au niveau local.

En termes de division du travail militant, il se situe à la fois au niveau de la communication et du travail de sensibilisation. Par exemple, il a, aux débuts du collectif, envoyé tout un ensemble de lettres aux collectivités locales environnantes pour leur demander si elles disposaient ou non d’emprunts structurés. Il a également été présent lors des rencontres entre le collectif et certains décideurs métropolitains.

Depuis 2016, il est l’un des trois requérants ayant mobilisé la justice administrative pour faire annuler plusieurs délibérations municipales. Lorsque les démarches sont rejetées en 2018, il prend ses distances avec la militance, le temps et l’énergie qu’incombent à la justice l’ayant affecté.

À Nîmes, on retrouve également trois requérants : Fabien, élu métropolitain pour le Parti de gauche à partir de 2014 et simultanément membre du collectif d’audit (voir son profil au chapitre 6), une élue communiste qui siège aussi au conseil métropolitain de Nîmes (mais non membre du collectif d’audit), ainsi que Clément, le magistrat engagé en local (dont le profil a été présenté au chapitre 4).

Les deux collectifs attaquent leur métropole respective sur la base des délibérations qu’ils contestent (voir les tableaux ci-dessus). Les métropoles sont, à la différence des collectifs, représentées par un avocat. Concernant l’argumentaire des requérants, ils sont relativement

similaires, puisque c'est principalement Eddy qui a produit les mémoires en justice, même si des variations apparaissent sur les contextes locaux (montants des emprunts, par exemple). Les auditeurs-citoyens français utilisent surtout le droit administratif (ainsi qu'une disposition constitutionnelle) pour rappeler aux autorités métropolitaines leur devoir de transmettre une information ayant un caractère public, en l'occurrence ici un ensemble d'informations relatives aux contrats passés entre les exécutifs et les banques responsables de l'émission des emprunts « toxiques ». Ils se réfèrent aussi à des arrêts jurisprudentiels du Conseil d'État, qui s'était préalablement prononcé sur la nature « administrative » de tout un ensemble de documents, dont des contrats d'emprunt entre des collectivités locales et des banques<sup>68</sup>. Au-delà de la défense du droit à l'information et de la mise en valeur de vices procéduraux affectant les délibérations municipales contestées, plusieurs autres éléments sont avancés. Tout d'abord, il y a un travail de réhabilitation d'un corpus jurisprudentiel (arrêts rendus par divers tribunaux de grande instance ou des cours d'appel), issu de contentieux impliquant des collectivités locales contre des banques dans la souscription d'emprunts structurés et qui livre des éléments favorables aux intérêts des premières plutôt que des secondes. La mobilisation des jurisprudences est surtout symbolique et d'une faible efficacité, en ce que la loi de 2014<sup>69</sup> a préalablement « vidé de toute portée la jurisprudence [jusqu'alors] en vigueur »<sup>70</sup>. Ensuite, les militants utilisent deux circulaires (1992 et 2010)<sup>71</sup> pour insister sur l'interdiction faite aux collectivités publiques de contracter des emprunts de nature spéculative. Ces circulaires n'ont, dans la hiérarchie des normes du droit français, qu'une portée contraignante limitée, ce qui contraste avec la place centrale qu'elles occupent dans le discours juridique des acteurs. Or, elles s'ajustent de manière pertinente à l'argumentaire contestataire des deux collectifs. L'interdiction de contracter des emprunts de nature spéculative est à même de soutenir la vision sacralisée, par les militants, de l'argent public. On a donc un renversement entre la manière dont on présente la règle de droit et le degré de contrainte qu'elle représente effectivement. Enfin, des éléments de doctrine sont employés pour appuyer les divers arguments de fond et de forme, relatifs aux compétences des collectivités à contracter des emprunts toxiques (dans des revues juridiques spécialisées, dans un ouvrage collectif édité chez *Dalloz* ou encore dans une note d'un conseiller-référendaire à la Cour de cassation).

---

<sup>68</sup> J'ai pu lire des échanges épistolaires relativement conflictuels entre des membres de collectif d'audit citoyen et des responsables techniques, autour de la nature « communicable » de certains documents administratifs (les premiers invoquant le droit à l'information publique entériné légalement ; les seconds se référant aux clauses de confidentialité).

<sup>69</sup> Pour rappel : Loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit publics.

<sup>70</sup> Edoardo Ferlazzo, « La financiarisation des gouvernements locaux... », *art. cit.*

<sup>71</sup> Circulaires du 15 septembre 1992 et du 25 juin 2010.

Au terme de deux années d’instruction, le Tribunal administratif grenoblois rejette les recours des militants, les estimant insuffisamment fondés. Dans le cas nîmois, à l’inverse, le juge administratif annule les délibérations contestées, sur la base de la reconnaissance d’un défaut d’information de l’exécutif métropolitain vis-à-vis des élus de l’assemblée délibérante, ce qui est d’autant plus étonnant que l’argumentaire est relativement commun à celui du collectif grenoblois. Peu après cette annulation, l’exécutif de Nîmes-Métropole refait voter les mêmes délibérations, en prenant soin cette fois-ci de fournir en avance aux élus l’information suffisante. Toutefois, les mêmes requérants nîmois attaquent de nouveau en justice les délibérations, mais le juge administratif rejette lesdits recours, en novembre 2020.

## 2. Le collectif de Madrid – Région : l’action en justice vue comme un débouché « naturel »

### **Le contexte de l’action en justice du collectif de Madrid–Région**

En Espagne, le collectif d’audit citoyen de Madrid–Région s’implique en justice, en attaquant la gestion de l’endettement du département de santé publique de la région de Madrid. Il accuse l’administration de pratiquer abusivement la fragmentation de contrats. Les militants ont déposé une plainte, en juin 2019, simultanément auprès de trois organismes : le Tribunal des comptes (instance juridictionnelle), l’Organe spécial anti-corruption et contre la criminalité organisée, rattaché au Procureur général de l’État, et la Commission nationale des marchés et de la concurrence<sup>72</sup>. Leur plainte a été jugée recevable par le Tribunal des comptes.

À Madrid–Région, et contrairement aux collectifs français, l’action en justice est vue comme un « débouché naturel » (mots d’un enquêté, en juin 2019 à Madrid) de l’audit citoyen et non pas comme une « tactique de dernier ressort »<sup>73</sup> (après avoir épuisé les voies de négociation politique). L’idée d’investir l’arène judiciaire naît d’une décision commune des membres du collectif, inspirée d’un ouvrage militant espagnol, et plus particulièrement d’un chapitre sur la méthodologie de l’audit citoyen. Celui-ci représente une forme de proto-guide méthodologique de l’audit citoyen en Espagne. L’ouvrage recommande, dans le cadre de l’enquête visant à s’assurer de la légitimité des dépenses publiques, d’« identifier les auteurs et d’en exiger toutes les responsabilités, même si cela implique des recours en justice »<sup>74</sup>. L’appel à la judiciarisation est donc mis en pratique par le collectif. On a vu précédemment que plusieurs de ses membres étaient familiers du droit (voir les portraits de Victor et Clara ci-dessus) et disposés à une telle

<sup>72</sup> En espagnol : *Tribunal de las cuentas, Fiscalía especial contra la corrupción y la criminalidad organizada ; Comisión nacional de los mercados y la competencia*

<sup>73</sup> Michael McCann, *Rights at work....*, op. cit., p. 152.

<sup>74</sup> *Plataforma de Auditoria Ciudadana de la Deuda, ¿Por qué no debemos pagar la deuda?*, Madrid, Icaria 2013, p. 86.

procédure. Ici, l'action en justice est pensée comme un prolongement logique de l'action militante précédemment entamée. Les auditeurs-citoyens de Madrid-Région se sont également inspirés des recours d'une association de patients catalans, qui avait mené une action en justice contre une entreprise pharmaceutique allemande active en Espagne, au Tribunal de justice catalan. C'est sur la base des rapports qu'il réalise depuis 2014, agrégeant notamment – pour chaque année – les données des marchés publics du département régional de la santé publique, et plus particulièrement celles sur la part des « contrats mineurs »<sup>75</sup>, que le collectif attaque en justice la région madrilène. En effet, les militants estiment que les autorités régionales sont laxistes quant à la manière de choisir leurs partenaires contractuels. Ils soupçonnent des entreprises de « fractionner » un contrat, dont la valeur totale est supérieure à 18 000 euros, en plusieurs contrats de moins de 18 000 euros, pour ne pas avoir à passer l'épreuve du concours public, et ce, avec la complicité des acteurs publics régionaux. Toutefois, lors d'entretiens<sup>76</sup>, les militants ont affirmé que s'ils connaissaient le langage du droit, ils n'étaient pas familiers des voies d'accès en justice conformes à l'action qu'ils entendaient mener. C'est donc un avocat, engagé et proche de l'Association pour les médecins spécialistes de Madrid<sup>77</sup>, qui leur a conseillé de saisir le Tribunal des comptes, l'Organe spécial anti-corruption et contre la criminalité organisée et la Commission nationale des marchés et de la concurrence. Si cet avocat peut être considéré comme un « cause lawyer », les sociologues américains du droit ont montré que les avocats au service d'une cause sociale n'avaient pas tous le même rôle, lorsqu'il s'agissait de s'investir en justice au nom des militants. Dans le présent cadre, l'avocat du collectif de Madrid-Région s'apparente plus à un « legal staff technician », c'est-à-dire qu'il se limite aux « aspects juridiques les plus étroitement techniques (consultation, négociation, litige) des campagnes lancées » par les militants, contrairement au « legal staff activist »<sup>78</sup> qui lui joue un rôle plus structurant et instituant dans la mise en place des recours en justice (il n'est pas un simple relai). L'avocat a donc un rôle de conseil ponctuel (sur certains points techniques : quelles procédures utilisées ? les arguments avancés sont-ils viables ?), pour les militants qui portent l'action, et il n'est donc pas proprement l'entrepreneur de cause judiciaire.

---

<sup>75</sup> Les contrats mineurs (*contratos menores*) sont des contrats émis par la région de Madrid qui ne dépasse pas le montant de 18 000 euros, seuil au-dessus duquel la région doit publier l'appel d'offres sur plusieurs journaux officiels (région de Madrid, Espagne, Union européenne). Le collectif soupçonne plusieurs partenaires contractuels de « fractionner » un contrat supérieur à 18 000 euros en plusieurs contrats mineurs, pour ne pas avoir à se soumettre aux concours publics, avec la complicité de la région.

<sup>76</sup> Lors d'un séjour de dix jours à Madrid en juin 2019.

<sup>77</sup> En espagnol : *Asociación de facultativos de Madrid (AFEM)*.

<sup>78</sup> La distinction idéale-typique est proposée par Helena Silverstein, « Rethinking Law's Allurements. A Relational Analysis of Social Movement Lawyering the United States », in Austin Sarat et Stuart Scheingold (dir.), *Cause Lawyering: Political Commitments...*, op. cit., p. 266.

De manière générale, les activistes espagnols appuient leur argumentaire juridique sur le manque d'application d'un ensemble de lois étatiques (lois sur la transparence de l'information publique de 2011 et de 2017, loi sur la passation des marchés publics), par le département régional de santé publique. Face à ces constats de mauvaise application du droit, ils incitent les juridictions et institutions judiciaires auprès desquelles ils s'investissent, à sanctionner les autorités régionales, au titre des vices et irrégularités procéduraux contestés et objectivés<sup>79</sup> et pour des motifs pénaux (délits de fraude, de trafic d'influence, de prévarication, de malversation de deniers publics). D'une part, la saisine du Tribunal des comptes et de l'Organe anti-corruption a obligé les militants à mobiliser essentiellement des articles du code pénal espagnol – car, à l'inverse des cas français, il s'agissait non pas de recours administratifs, mais pénaux – alors qu'ils s'appuyaient plutôt sur du droit administratif, dans leurs argumentaires hors action judiciaire. D'autre part, le recours auprès de la Commission nationale des marchés a eu pour influence de les contraindre à user d'arguments propres à la qualité de « consommateurs », alors qu'ils ne s'identifient pas comme tels vis-à-vis de services publics de la santé. Il s'est agi, par-là, de dénoncer la manière dont les règles de libre concurrence ne sont pas respectées dans la procédure standard de passation des marchés publics du département régional de santé publique.

**Historique des actions des requérants/associés au collectif d'audit citoyen de Madrid–Région contre la région de Madrid**

Dates	Procédures	Issues / Décisions
18 juin 2019	1/ Plainte déposée auprès du ministère de la Justice (Organe spécial anticorruption et contre le crime organisé) pour actes d'illégalités vis-à-vis du code pénal	Plainte jugée non-recevable.
	2/ Plainte déposée auprès de la Commission nationale des marchés et de la concurrence pour non-respect du principe de concurrence dans l'allocation des marchés de la santé publique	5 décembre 2019 : Discussion entre le collectif d'audit citoyen et la Commission. Celle-ci se déclare non compétente pour les contrats entre une administration publique et des entreprises privées.

<sup>79</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.



	<p>3/ Plainte déposée auprès du Tribunal des comptes pour actes d'illégalités vis-à-vis du code pénal et poursuites pénales des responsables</p>	<p>Septembre 2019 : le tribunal juge recevable la plainte ;  Mi-novembre 2019 : l'avocat du collectif d'audit dépose le texte de l'accusation ;  Janvier 2020 : le tribunal demande aux requérants de quantifier les pertes engendrées pour la région lorsqu'elle a eu recours à des contrats mineurs pour l'année 2016.</p>
--	--	--

Alors que le Tribunal des comptes a jugé leur plainte recevable, il demande aux militants de produire une estimation des pertes engendrées par la région de Madrid lorsqu'elle a eu recours, pour l'année 2016, à ce type de contrats mineurs. En l'état, et puisqu'ils manquent d'information (de la part des autorités régionales), les militants ne sont pas capables de produire cette quantification. Cependant, ce bref épisode judiciaire n'a pas mis un terme à la prétention des militants à se faire valoir devant les institutions judiciaires. Le collectif envisage pour les années à venir de déposer tous les ans ce même type de plainte, sur la base des rapports qu'il réalise annuellement quant à la part de contrats mineurs « fractionnés », repérée à partir des budgets et contrats du département régional de la santé publique de Madrid. Un militant affirme même, lors d'une observation que j'ai faite en avril 2021 : « on ne s'arrêtera pas tant que cette corruption ne sera pas reconnue par un tribunal ». Cette même année, le collectif envisage de déposer une plainte sur la base des contrats mineurs du département régional de santé publique de Madrid de 2017, auprès des trois institutions déjà citées, mais également auprès de la Chambre régionale des comptes de Madrid et le Bureau indépendant pour la réglementation et la supervision des marchés publics<sup>80</sup> (entretien avec un auditeur-citoyen de Madrid-Région, le 30 avril 2021).

### 3. Éléments de comparaison et effets pervers de la moralisation par l'action en justice

Si l'on compare les deux types d'action en justice, on s'aperçoit que le cas des collectifs français intervient de manière contextuelle et ponctuelle, afin de contester la voie de sortie transactionnelle d'emprunts en particulier, quand le collectif de Madrid-Région envisage la procédure judiciaire comme un mode d'action sur le temps long. On l'a vu, les militants madrilènes envisagent de se convertir en *repeat players*<sup>81</sup>, puisqu'il s'agit de reproduire chaque année les mêmes recours en justice. De plus, l'action en justice n'est pas appréhendée de la

<sup>80</sup> En espagnol : *Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación*.

<sup>81</sup> Marc Galanter, « Why the "Haves" Come Out Ahead... », *art. cit.*

même manière par les différents collectifs. Alors que, dans le cas des collectifs français, elle répond à une configuration politique peu propice à imposer ce type de revendications, elle est vue comme un débouché logique par les auditeurs-citoyens de Madrid–Région, qui n’ont pas cherché à rencontrer préalablement les responsables politico-administratifs de la santé publique madrilène. Par ailleurs, alors que le collectif de Madrid–Région vise une victoire judiciaire, les militants français ne recourent pas à l’action en justice dans l’unique but d’obtenir raison de la part du juge. En témoigne le propos d’Eddy tout empreint d’ambiguïté :

« La justice, c’est sans illusion pour nous. Tout en se disant, il y a peut-être un juge qui va nous donner raison... C’est une telle machine, un tel poids derrière tout cela. On voit comment la loi de validation [loi de sécurisation des emprunts structurés souscrits par les acteurs publics locaux de 2014] a été faite, comment les banques ont réussi à éviter une réforme bancaire qui n’a rien touché de leur activité, ce sont des moyens très puissants qu’on a en face de nous » (entretien le 7 décembre 2018 à Paris).

Plusieurs sociologues du droit (américain ou français) ont d’ailleurs mis en valeur le fait que l’action en justice n’est pas seulement destinée, du point de vue des requérants, à obtenir des effets judiciaires<sup>82</sup>. Elle peut contribuer à modifier le rapport de force, au-delà de la configuration judiciaire, entre requérants et accusés<sup>83</sup>. À Nîmes et à Grenoble, des auditeurs-citoyens ont parfois exprimé, en entretien, leur espoir que l’action en justice aboutisse sur un revirement de la part de l’exécutif métropolitain, ce qui n’a pas été le cas.

Une autre manière d’esquisser la comparaison revient à comparer le *supply of litigation possibilities*<sup>84</sup> – les possibilités propres à chaque ordre judiciaire<sup>85</sup> – et la manière dont les militants sont susceptibles de se les approprier. En effet, les divers collectifs ne recourent pas au même type d’institutions judiciaires. Saisir une institution revient à pouvoir justifier et faire admettre son intérêt à agir en justice auprès du juge. On ne peut pas aller se faire valoir dans telle ou telle arène judiciaire selon les mêmes modalités de dénonciation<sup>86</sup>. En témoigne l’effort des auditeurs-citoyens nîmois qui ont d’abord souhaité s’investir dans des arènes judiciaires civiles, en demandant une autorisation de plaider au nom de leur collectivité (ce qui a été refusée

---

<sup>82</sup> Michael McCann, *Rights at work...*, *op. cit.*

<sup>83</sup> Voir par exemple : Baptiste Giraud, « "Quand on va au juridique, c’est qu’on a déjà perdu". Le droit comme contrainte dans les mobilisations syndicales », *Politix*, Vol. 118, 2017, p. 152.

<sup>84</sup> Erhard Blakenburg, *Patterns of Legal Culture : The Netherlands Compared to Neighboring Germany*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Duitsland Instituut, 1997.

<sup>85</sup> Antoine Vauchez préfère parler « d’arènes judiciaires » plutôt que d’ordre judiciaire (Antoine Vauchez, « Introduction : les arènes judiciaires dans la construction des problèmes sociaux et politiques », p. 165-169, in Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Laurent Willemez (dir.), *Sur la portée sociale du droit...*, *op. cit.*, p. 165). Toutefois, on définira un ordre judiciaire comme un ensemble d’arènes judiciaires propres à un territoire national.

<sup>86</sup> À ce titre, l’analyse phénoménologique de la dénonciation de Luc Boltanski souffre d’un biais conséquent. Il faut tenir compte des facteurs structurants l’espace public à partir duquel on dénonce, plutôt que de considérer des attributs « universels » du registre de la dénonciation. Lire : Luc Boltanski *et al.*, « La dénonciation », *art. cit.*

par le Tribunal administratif nîmois au collectif d'audit). Dans l'impossibilité de recourir au civil, ils en viennent à bricoler leurs actions en justice en attaquant les délibérations métropolitaines au Tribunal administratif. À l'inverse, les militants de Madrid-Région saisissent plusieurs institutions judiciaires, même si seul le Tribunal des comptes (l'équivalent de la Cour des comptes en France) a jugé recevable leur recours en 2019. Dès lors, les types de normes et de droit valorisés dans chaque arène judiciaire supposent, pour les militants, d'orienter leur argumentaire en fonction<sup>87</sup>. Ainsi, les militants français s'appuient surtout, face au juge administratif, sur le droit administratif et sur la jurisprudence. Ils cherchent également à faire valoir une critique de nature substantielle, pour faire reconnaître par la juridiction la nature spéculative desdits emprunts, et la nature inéquitable du contrat passé entre la métropole et la banque. À l'inverse, les acteurs espagnols ne dévient pas des règles procédurales entourant les processus de passation des marchés publics. Ils mettent en exergue le fait que les partenaires des contrats ne jouent pas conformément aux règles, mais ne critiquent pas substantiellement les règles. Ils proposent alors au juge de sanctionner ces déviations procédurales, en appliquant le droit pénal (comme le délit de prévarication).

Le dernier élément de comparaison, lui, atteste plutôt d'une dynamique commune aux trois collectifs. Puisque le droit et l'action en justice demeurent des « ressources sous contrainte »<sup>88</sup>, il n'est pas étonnant de voir que leur mobilisation ne produit pas que des effets habilitants pour les militants. En effet, ils sont contraignants en ce que la manière de moduler l'argumentaire, en fonction des règles qui régissent les arènes judiciaires, est susceptible de produire des effets pervers du point de vue des militants. Nous en évoquerons deux, qui illustrent bien le fait que l'adoption, par des militants, d'une rhétorique légitime du point de vue de l'action publique, ici le langage juridique, ne conduit pas nécessairement à leur accréditation auprès des pouvoirs publics. Le premier effet pervers renvoie aux deux collectifs français qui, en recourant à l'action en justice, en viennent à se focaliser sur des « querelles de procédure »<sup>89</sup> plutôt qu'à orienter la délibération judiciaire sur le fonds de la contestation des délibérations métropolitaines (la nature spéculative des emprunts contestés). Au gré des échanges entre les mémoires des requérants et ceux de la défense<sup>90</sup> (puisqu'il y a plusieurs droits de réponse), on voit une tendance

---

<sup>87</sup> François Buton évoque bien l'idée que les justiciables doivent adapter leurs langages juridiques à ceux valorisés par les arènes judiciaires dans lesquels ils s'investissent. Lire : François Buton, « Le droit comme véhicule... », *op. cit.*

<sup>88</sup> Michael McCann, « Law and Social Movements », *op. cit.*, p. 508 ; Liora Israël, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 19.

<sup>89</sup> Claude Didry, Luc Tessier, « La cause de l'emploi, les usages du droit dans la contestation de plans sociaux », *Travail et Emploi*, Vol. 69, 1996, p. 23-35.

<sup>90</sup> Une action en justice au Tribunal administratif se déroule de la manière suivante : les requérants déposent un mémoire d'accusation contre une entité ou un acteur administratif. Celui-ci doit produire un mémoire de défense, qu'il communique au Tribunal administratif qui le transmet aux requérants. Ces derniers peuvent répondre au mémoire de la défense, et celle-ci peut décider de répondre ensuite une nouvelle fois. Au moment de l'audience,

argumentative se dégager. Alors même que les auditeurs-citoyens insistent sur la nature spéculative des emprunts, l'avocat de la défense des collectivités cherche à cloisonner l'échange autour d'un conflit procédural. Autrement dit, la stratégie de la défense consiste à concentrer l'attention sur les aspects procéduraux des dispositions des délibérations métropolitaines contestées. Cette focalisation sur le procédural s'objective en termes de nombre de pages des mémoires de la défense consacrées à démontrer le « respect » des procédures administratives par l'exécutif métropolitain dans la prise de délibération, au détriment d'autres aspects non-strictement procéduraux mis en valeur par les requérants (comme le fait de reconnaître lesdits emprunts comme des opérations spéculatives dont la responsabilité incombe aux banques). Par exemple, sur 28 pages, le mémoire en défense de Grenoble-Alpes Métropole est composé de dix pages sur les processus de souscription et de renégociation des emprunts structurés de la métropole, six pages sur les arguments erronés des requérants (lorsqu'ils contestent au titre de vices de procédures les délibérations métropolitaines), et de deux pages sur la question de la nature spéculative desdits emprunts. Enfin, concernant le jugement de financiarisation des finances locales, il s'agit là d'une compétence qui n'appartient pas aux juridictions administratives. Alors que le Tribunal de Nîmes n'hésite pas à se déclarer incompétent à juger cet aspect précis<sup>91</sup>, celui de Grenoble va plus loin, en affirmant que Grenoble-Alpes Métropole « n'a pas cherché à s'enrichir, mais à financer des investissements dans l'intérêt général et dans des conditions qu'elle estimait avantageuses » (délibération du Tribunal de Grenoble, septembre 2018). Face aux requérants qui voulaient voir reconnaître par le juge la nature spéculative des emprunts structurés comme relevant de la responsabilité des banques qui ont proposé ces emprunts, le juge administratif répond, ici, que la collectivité n'a pas cherché à « spéculer ». La tentative de responsabilisation des banques, souhaitée par les militants, est détournée par le Tribunal lui-même, qui assure que la métropole ne recherche pas l'enrichissement à ses propres fins.

On peut aussi illustrer la querelle de procédures en reconstituant le « dialogue » opéré entre les militants grenoblois et la défense, les premiers cherchant à faire reconnaître que la fabrique des délibérations métropolitaines est entachée de vices de procédures, principalement au titre de

---

les parties ont le droit de prendre la parole de nouveau. Au terme de ce processus, le rapporteur (magistrat) du dossier lit en audience son verdict et le juge administratif statue sur la base de ce rapport (qu'il n'est pas nécessairement tenu de suivre).

<sup>91</sup> « Considérant que le X avril 2016, la communauté d'agglomération Nîmes-Métropole et la [banque X] ont conclu un protocole transactionnel portant sur le contrat de prêt n°XXX, faisant l'objet d'une demande d'aide au fonds de soutien ; que la contestation d'une telle convention visant à sortir de l'emprunt à risque souscrit en 2008, en définissant les conditions de son refinancement, qui ne met en œuvre aucune prérogative de puissance publique ni n'aboutit à la participation de la [banque X] à une mission de service public, ne relève donc de la compétence de la juridiction administrative » (Tribunal de Nîmes, mars 2018).

défauts de transmission des documents indispensables aux élus du conseil métropolitain pour voter de manière éclairée lesdites délibérations :

« [Au vu d'un arrêt de 2011] [Conseil d'État, N° 335033, arrêt Danthony, 23 décembre 2011] [...] et [...] en vertu de l'article L2121-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) [qui dispose que] l'ordre du jour du conseil doit être accompagné d'une note explicative de synthèse de toutes les affaires soumises à délibération, du fait de la complexité de l'opération et de l'importance des sommes en jeu, les modalités et les conditions de mise en œuvre du remboursement anticipé prévues par le protocole pour l'emprunt toxique auraient dû faire l'objet d'une note de synthèse complète et circonstanciée, notamment pour ce qui concerne les modalités de calcul de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA). Les élus auraient dû disposer de la méthode et des éléments de calcul de nature à leur permettre de vérifier la validité et le sérieux du calcul de l'IRA. Or, non seulement les élus métropolitains mais également l'exécutif de la Métropole n'ont eu le détail de la liquidation de l'indemnité de remboursement anticipé. Ensuite, afin d'être objectivement éclairés sur les dossiers soumis à délibération, les conseillers métropolitains disposent d'un droit à information, qu'ils peuvent exercer avant ou en cours de séance. Une telle garantie leur est accordée par l'article L2121-13 du CGCT, selon lequel, "tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune faisant l'objet d'une délibération". Les modalités relatives à la méthode et aux éléments de calcul de l'IRA auraient dû leur être communiquées. [...] ces informations existent et auraient dû être à la disposition de cet exécutif. Le refus encourt l'annulation au motif du vice de procédure qui vient d'être mis en exergue » (recours pour excès de pouvoir, Tribunal administratif de Grenoble, août 2016).

À quoi la défense répond :

« Il ne saurait [...] être fait grief à la métropole de n'avoir pas communiqué une information ou un document qu'elle ne détenait pas et qui ne lui incombait pas non plus d'établir au regard de la procédure légale et réglementaire mise en place par l'Etat en application de l'article 92 de la loi de finances pour 2014 [...]. Il en résulte que de la jurisprudence Danthony [...] n'est susceptible d'entacher une illégalité "que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. " Or, les requérants, au-delà d'une simple pétition de principe, n'établissent aucunement que la connaissance du détail des modalités de calcul des indemnités de remboursement anticipé aurait été susceptible d'exercer une influence sur l'adoption par le conseil métropolitain des délibérations en cause » (mémoire de la défense de Grenoble-Alpes Métropole, Tribunal administratif de Grenoble, février 2018).

Dans un dernier mémoire, les requérants rétorquent :

« [...] lorsque les défendeurs affirment que "le président de la Métropole a souhaité partager les éléments de la décision [...] de la manière la plus large et la plus transparente..." (pp. 12-13), ils omettent de relever que l'explication détaillée de la formule de calcul et du mode de calcul des indemnités de remboursement anticipé était un élément essentiel à la transparence de l'opération. Les défendeurs eux-mêmes le confirment plus loin dans leur mémoire lorsqu'ils indiquent que la métropole a demandé au Fonds de soutien<sup>92</sup> des explications sur le calcul des

---

<sup>92</sup> Le « Fonds de soutien » est consacré par la loi de 2014 sur la sécurisation des emprunts structurés souscrits par les acteurs publics locaux. Cela consiste à faire prendre à la charge de l'État une partie de l'indemnité de remboursement anticipé, que les collectivités ayant souscrit de tels emprunts doivent acquitter dans le cas où elles

IRA qui lui auraient permis "d'être en mesure d'inclure dans le dossier transmis aux conseillers métropolitains la justification détaillée du montant de l'IRA de référence" (p. 15). Si la métropole a jugé utile de réclamer ces informations, tout comme nous le faisons, c'est bien que ces informations sont des éléments essentiels dans ce dossier » (mémoire des requérants en réplique, Tribunal administratif de Grenoble, mars 2018).

Ces échanges de coups sont récurrents dans le dialogue juridique entre les auditeurs-citoyens et la défense des métropoles. Ils tendent de fait à invisibiliser d'autres arguments avancés par les requérants. Et même lorsque la défense en vient à répondre à l'argument sur la nature spéculative des emprunts concernés, elle met en valeur l'incompétence du Tribunal administratif à juger de cet aspect (à Nîmes) ou affirme que l'opération de « désensibilisation » (le protocole transactionnel) des emprunts est tout sauf spéculatif (à Grenoble), alors que les requérants caractérisaient ainsi les emprunts, et non le protocole transactionnel.

On peut résumer en deux temps les effets pervers du recours en justice des collectifs français, par rapport à leurs représentations militantes initiales. D'une part, les requérants ont attaqué par défaut les collectivités locales, ne pouvant pas cibler directement les banques au motif de leurs pratiques chrématistiques vis-à-vis de l'argent public. D'autre part, c'est au moyen des contestations sur des aspects procéduraux que les justiciables peuvent faire entendre leurs arguments. Mais que peuvent-ils contester en justice, lorsque la délibération attaquée est parfaitement conforme aux standards de la légalité ? La portée de leur action en justice est donc nécessairement limitée. Si les auditeurs-citoyens ont malgré eux accepté de jouer le jeu d'une telle justice, c'est essentiellement parce que d'autres voies de recours ne leur étaient pas possibles (autorisation de plaider, notamment). Enfin, alors même que les requérants grenoblois ont été déboutés par le Tribunal, leurs homologues nîmois ont vu, lors de la première vague d'actions en justice (2016-2018), le juge administratif annuler les délibérations qu'ils attaquaient, sur des motifs procéduraux. Pour autant, ils ne considèrent pas la décision comme une victoire, dans la mesure où ils n'ont pas réussi à imposer l'enjeu principal de leur démonstration juridique, à savoir l'illégitimité de la financiarisation des emprunts locaux.

L'autre effet pervers, que l'on nommera plutôt effet paradoxal, est illustré par le collectif de Madrid-Région. Les membres du collectif défendent avant tout le renforcement d'un pôle public de services de santé. Pour eux, il s'agit d'instaurer, dans le domaine de la santé publique, une économie qui exclue toute logique de capitalisation. Ils veulent s'assurer que les allocations des finances publiques dans le domaine de la santé soient strictement administrées, dans le but

---

voudraient rompre le contrat. L'accès des collectivités au « Fonds de soutien » est conditionné à ce qu'elles doivent accepter de ne pas attaquer en justice les banques responsables, mais de passer par voie transactionnelle.

de garantir un accès universel aux soins et de réduire les possibles mésusages de l'argent public (en évitant par exemple les « transferts » de richesses publiques vers les acteurs privés). De leur point de vue, il apparaîtrait donc logique de vouloir limiter la passation de marchés publics avec des acteurs privés (délégation de services publics, fourniture de biens ou de services dans les hôpitaux de la région madrilène). Pour autant, les prises juridiques et judiciaires du collectif et l'argumentaire constitutif de la plainte donnent à voir des dynamiques quelques peu contradictoires avec leur conception d'une économie sociale du moindre marché. En effet, le fait d'aller saisir la Commission nationale des marchés et de la concurrence amène les acteurs à critiquer la manière dont les marchés publics de la santé sont insuffisamment concurrentiels, puisqu'un certain nombre d'acteurs privés tend à oligopoliser les offres. Critiquer le manque d'effectivité de la concurrence revient alors à légitimer l'ordre concurrentiel, alors que les auditeurs-citoyens défendent une économie de la santé publique (du moindre marché). De manière plus large, il s'agit de dénoncer l'illégalité des pratiques de fragmentation des contrats, par le département régional de santé publique, En contestant cette dynamique de fragmentation qui encourage des acteurs privés à concentrer les marchés publics entre peu de mains, les militants finissent par affirmer que cela ne respecte pas suffisamment la logique concurrentielle, donc à affirmer la nécessité de cette dernière, et donc à délégitimer le principe d'intervention publique dans l'administration de la santé. Autrement dit, les militants sont contraints, en adoptant le langage juridique qui convient et l'administration du raisonnement qui lui est inhérent, à indexer la critique au constat du manque d'opérationnalité de l'ordre concurrentiel. En affirmant indirectement que la concurrence n'est pas « juste », ils vont à l'encontre de leur vision de ce que doit être une économie politique « démocratique » (vision particulière que l'on a défini au chapitre 3).

Ainsi, cette partie a donné à voir d'autres ressources de la contrainte susceptibles d'être mobilisées par les citoyens-contrôleurs, considérant leurs rapports au droit. Cela a notamment permis d'observer comment les militants, qui sont passés de « l'arme légale » à « l'arme judiciaire »<sup>93</sup>, ont envisagé l'action en justice face aux possibilités et aux contraintes offertes par leur configuration politique et judiciaire respective. Contrairement aux usages symboliques et politiques du droit qui supposent une interaction directe avec les décideurs, les actions en justice font intervenir des intermédiaires judiciaires qu'il s'agit de convaincre. Ces recours sont à contextualiser dans les rapports critiques à la politique des collectifs : les militants français s'en remettent à la justice, après des interactions (directes à Grenoble ; indirectes à Nîmes, par

---

<sup>93</sup> Danièle Lochak, « Les usages militants du droit », *art. cit.*

la voie d'un élu) qui n'ont pas permis de trouver un compromis entre leur position et celle de l'exécutif. Les membres du collectif espagnol estiment, quant à eux, que l'exécutif n'est pas disposé à les écouter. Le recours en justice n'est donc pas consécutif à une délibération jugée insatisfaisante entre militants et responsables politiques. Dans tous les cas, l'investissement judiciaire découle d'une insatisfaction quant aux termes de l'échange, réels ou hypothétiques, entre gouvernants et administrés.

Si, comme on l'a vu, les juges saisis par les citoyens-contrôleurs de la dette sont peu susceptibles de consacrer leur raisonnement, étudions désormais un tout autre type d'intermédiaires : les acteurs médiatiques. On verra également à la fin de la partie suivante comment certains collectifs cumulent les ressources de la contrainte, en médiatisant leurs actions en justice.

### III. Médiatisation et scandalisation des mésusages de l'argent public

« [...] il n'y a qu'un journal qui puisse venir déposer au même moment dans mille esprits la même pensée » (Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique. Tome II*, Paris, Flammarion, 1993, p. 143).

L'entreprise de moralisation politique passe aussi, lorsque les échanges, entre décideurs et militants, sont limités ou jugés peu convenables, par la médiatisation des démarches et des griefs des seconds<sup>94</sup>. Les citoyens-contrôleurs investissent des espaces propres à publiciser les démarches et le discours militants, afin d'enrôler le grand public et de jouer la bataille de « l'opinion ». Il s'agit d'une stratégie visant à exercer une pression détournée sur les gouvernants, afin que ceux-ci reconsidèrent leurs positions sur les problèmes financiers ou d'endettement public. La publicisation du discours militant permet également d'accréditer une autre lecture du sujet, et donc de dénaturer la vision hégémonique du problème des finances publiques. En médiatisant leurs prises de position, les militants espèrent que les décideurs, exposés à la vue de tous, seront forcés à rendre des comptes, à se « corriger » selon la logique prescriptive des militants. La médiatisation passe souvent par la scandalisation, que l'on entend comme la « qualification du scandale [qui] renvoie [...] au registre de la dénonciation, voire

---

<sup>94</sup> Daniel Gaxie parle de « stratégies de publicisation ». Lire : Daniel Gaxie, « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 269.



celui de la recherche de coupables »<sup>95</sup>. Elle consiste, pour des acteurs sociaux, à qualifier une situation perçue comme problématique, mais qui n'est pas forcément publiquement admise comme un « scandale », à travers un ton dramatique<sup>96</sup>, alarmiste et une prise de parole indignée<sup>97</sup>. Comme l'affirme Eddy lors d'un entretien : « Il faut arriver à se faire traiter sur le mode du scandale ». Il s'agit d'une démarche visant à stigmatiser des actes, ou une situation, jugés non-conformes à des valeurs imprescriptibles, à une morale particulière, afin que les acteurs médiatiques adoptent un cadrage « scandale »<sup>98</sup>. La scandalisation renvoie alors à une forme stylisée de discours. Les « scandalisateurs » cherchent à provoquer une désapprobation générale, à partir de ce qu'ils considèrent relever et mériter d'être institué comme déviance politique. Toutefois, afin de ne pas réduire toute opération de publicisation au registre de la scandalisation, on parlera ici de recours publicitaires. Si la scandalisation demeure l'une des modalités du recours aux médias par les acteurs, il faut donner à voir plus largement les usages publicitaires et médiatiques des auditeurs-citoyens.

Il s'agit de voir comment les citoyens-contrôleurs font usage de ressources publicitaires afin de gagner en visibilité, tenter d' enrôler des gouvernés non-préalablement sensibilisé à la cause et mettre une pression (indirecte) sur les gouvernés. Nous traiterons trois types de recours : les tentatives d' enrôlement d'acteurs médiatiques, la production par les militants de contenus sous la forme de tribunes dans des médias conventionnels, et les cas particuliers où se mêlent médiatisation et actions en justice. Il s'agit ainsi d'analyser quelques « interdépendances situées » entre journalistes et militants<sup>99</sup> afin de restituer leur logique de coopération, et de voir comment les auditeurs-citoyens tentent notamment d'influer sur l'agir politique des décideurs. Certains profils présentés depuis le chapitre 1, donnent à voir les modalités d'acquisition des savoirs communicationnels des auditeurs-citoyens (ceux de Jacobo, Jaime et Marlène, au chapitre 1, et celui de Clara, au chapitre 4).

---

95 Emmanuel Henry, *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une "crise de santé publique"*, thèse de doctorat en science politique, Université de Technologie de Compiègne, 2000.

96 On renvoie ici aux travaux d'analyses dramaturgiques (Gusfield, Goffman, Merelman, Edelman).

97 Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, *op. cit.*, p. 123.

98 Emmanuel Henry, « Du silence au scandale. Des difficultés des médias d'information à se saisir de la question de l'amiante », *Réseaux*, Vol. 122, 2003, p. 239.

99 Érik Neveu, « Médias et protestation collective », in Éric Agrikoliansky (dir.), *Penser les mouvements sociaux...*, *op. cit.*, p. 253. On peut aussi se référer à l'article instructif de William Gamson et Gadi Wolfsfeld. Ceux-ci parlent de « relations d'interdépendance » asymétriques entre médias et acteurs protestataires : « Movements and Media as Interacting Systems », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 528, 1993, p. 115-116.

## 1. Enrôler les acteurs médiatiques

Tout d'abord, les militants convoquent la presse, en envoyant des notes de presse à des rédactions, ou en invitant directement des journalistes aux conférences de presse qu'ils organisent. Par rapport à la littérature existante sur les interactions entre acteurs médiatiques (grandes rédactions nationales) et organisations du mouvement social<sup>100</sup>, nos cas d'études offrent des illustrations quant aux « circuits courts de publicisation »<sup>101</sup>. Les collectifs d'audit citoyen se publicisent davantage par l'intermédiaire d'acteurs médiatiques issus de la presse quotidienne régionale. Dans les exemples que l'on va détailler, les citoyens-contrôleurs entendent jouer, plus que sur le « pouvoir de nuisance » qui marque la profession journalistique vis-à-vis des gouvernants<sup>102</sup>, sur le pouvoir d'interférence des médias dans les relations gouvernants/gouvernés<sup>103</sup>. Les médias demeurent stratégiques pour eux puisqu'ils permettent la diffusion du discours militant au-delà des cercles d'affinités affiliés, afin d'augmenter sa possible portée critique et les publics sensibilisés. Les militants recourent à divers supports ou acteurs publicitaires, propres à donner un écho à leur diagnostic, leurs revendications et leurs catégories d'entendement du politique. Le premier exemple est tiré d'un article de presse régionale qui couvre la mobilisation d'une action des auditeurs-citoyens à Grenoble :

« [Deux militants du collectif] ont rappelé hier leurs arguments [dans l'affaire des emprunts structurés souscrits par Grenoble-Alpes Métropole] : "Les élus n'ont eu aucune information signalant que cet emprunt était dangereux, puisqu'ils s'engageaient à payer une facture sans en connaître le montant final. La collectivité ne pouvait pas souscrire un tel emprunt spéculatif, car c'est un peu comme si elle jouait l'argent des contribuables au loto. Cette dette est immorale, illégitime, on dépouille la collectivité" » (*Dauphiné Libéré*, 5 septembre 2018, p. 5).

---

<sup>100</sup> Grégory Derville, « Le combat singulier Greenpeace-SIRPA. La compétition pour l'accès aux médias lors de la reprise des essais nucléaires français », *Revue française de science politique*, Vol. 47 (5), 1997, p. 589-629 ; Emmanuel Henry, « Du silence au scandale... », *art. cit.*

<sup>101</sup> Frédéric Sawicki, « Riverains, bourgeois ou citoyens ? Sociologie d'une association en lutte contre l'agrandissement d'un stade de football (Lille, 2003-2006) » in Stéphanie Dechezelles et Maurice Olive (dir.), *Politisation du proche : les lieux familiers comme espaces de mobilisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p. 215.

<sup>102</sup> Cyril Lemieux, « Deux siècles et demi de critiques et de justifications », in *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris, Métailié, 2000, p. 23-69.

<sup>103</sup> Daniel Gaxie lui parle des médias comme de véhicules propres à diffuser des perceptions critiques de la politique, sur lesquels les citoyens ordinaires peuvent s'appuyer pour fonder leurs jugements politiques. Lire : Daniel Gaxie, « Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des "citoyens" », *Revue française de science politique*, Vol. 56 (6), 2007, p. 737-757.

Cet exemple reprend directement la parole des acteurs « moralisateurs » qui mêlent considérations légalistes et ton scandalisateur<sup>104</sup> (« jouer l'argent des contribuables au loto »<sup>105</sup>, « dette immorale, illégitime », « on dépouille la collectivité »). Dans l'exemple suivant, les membres du collectif de Madrid–Ville ont produit une note de presse envoyée à différents médias :

« Nous, le collectif d'audit citoyen, prétendons aller au-delà des aspects légaux. On souhaite découvrir quelles dépenses, quels revenus et quelle dette dérivée de la mairie, il est possible de considérer [comme] illégitimes. Illégitimes dans le sens où ils auraient causé à la population des dommages, ou des violations des droits humains (civils, économiques, culturels, environnementaux ou de genre) au nom des intérêts d'une minorité » (note de presse du collectif d'audit citoyen de Madrid–Ville, mars 2017).

Ici, les militants stigmatisent des actes non conformes à la représentation qu'ils ont de la finalité de l'action publique. Comme l'affirme, à partir de ses propres cas d'études, Stéphanie Dechézelles, les militants dénoncent des « pratiques [elles-mêmes] susceptibles de susciter la réprobation par différents publics »<sup>106</sup>. Dans le premier exemple, les militants grenoblois critiquent le laxisme avec lequel certains élus jouent avec l'argent public. Dans le second, il est sous-entendu qu'il faut davantage contrôler la dette et les dépenses de la ville de Madrid, les militants soupçonnant l'usage de sommes d'argent public pour les intérêts d'une « minorité » déjà privilégiée. Dans un autre exemple, le collectif de Madrid–Ville adresse aux médias une invitation pour venir assister à la conférence de presse, durant laquelle il présentera un rapport sur la gestion des centres culturels dans le district madrilène d'Usera. Le communiqué est accompagné d'un titre provocateur : « des services publics aux commerces privés ». Il y est dit :

« Le groupe d'audit citoyen [de Madrid–Ville] présentera son premier rapport d'audit citoyen, devant les voisins et voisines du district. On y analysera les impacts socioculturels, économiques, de genre et sur le travail des contrats de sous-traitance passés entre 2014 et 2016 pour les ateliers de formation se déroulant dans les centres culturels d'Usera [...]. De tels centres ont été créés dans les années 1970, afin de garantir à tous les habitants un accès à la culture. Pourtant, les centres se sont progressivement professionnalisés et sont devenus payants. Avec l'arrivée du Parti populaire au gouvernement municipal de Madrid en 1988, la mairie a cessé de gérer directement les centres, et a commencé à sous-traiter leur gestion à des entreprises privées, souvent éloignées du domaine de la culture et de ses objectifs [...]. On peut parler de privatisation de la culture. C'est notamment à cause des coupes budgétaires dans la culture que la gestion des centres a été déléguée au privé, ce qui augmente le coût de l'accès aux services proposés par les centres. Cela a provoqué une baisse de la fréquentation des centres [...]. À

---

104 On trouve de nombreux exemples de ce mélange d'usages scandalisateurs du droit : Helena Silverstein, *Unleashing Rights : Law, Meaning, and the Animal Rights Movement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

105 Sur l'usage de « l'intérêt général territorialisé » comme ressource pour des militants locaux, lire : Frédéric Sawicki, « Riverains, bourgeois ou citoyens ? », *op. cit.*, p. 215.

106 Stéphanie Dechézelles, « Taire ou dévoiler ? Dilemmes tactiques à propos de la dénonciation de la corruption dans le domaine éolien en France », in Cesara Mattina, Jens Ivo Engels, Olivier Dard, Frédéric Monnier (dir.), *Dénoncer la corruption : Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine*, Paris, Demopolis, 2018.

l'avenir, nous souhaitons remettre les citoyens au cœur de la planification et promouvoir l'autogestion des ateliers de formation des centres culturels, en sortant du culte du gain et en remunicipalisant les centres. La dette de la mairie de Madrid a été payée grâce aux coupes budgétaires pratiquées notamment dans les ateliers de formation » (communiqué de presse, avril 2017).

Les auditeurs-citoyens annoncent leur intention de présenter les résultats d'un rapport qu'ils ont mené sur la « privatisation du secteur de la culture », en imputant la responsabilité au parti de droite ayant gouverné la municipalité à plusieurs reprises entre 1988 et 2015. Peu relayé par la presse locale, le communiqué est quand même repris au sein d'une nébuleuse militante déjà active sur Internet : par des médias classés à l'extrême-gauche dont certains journalistes, se définissant ouvertement comme « activistes sociaux », connaissent personnellement les auditeurs-citoyens, ainsi que par des militants du parti au pouvoir à partir de 2015 (Ahora Madrid). Le principal artisan de la communication du collectif de Madrid-Ville est Jacobo (voir le profil au chapitre 1). Banquier dans les assurances au moment où il fréquente les espaces militants du 15-M, il décide de se reconvertir, en fondant, avec d'autres journalistes, un média alternatif : *El Salto Diario*. On voit comment cette nouvelle expérience – qui le fait donc passer de banquier à « journaliste » engagé – lui permet d'acquérir d'autres ressources professionnelles (journalistiques), en même temps que son ancien métier lui permet d'apparaître légitime pour diriger la rubrique « économie » du journal. Ces ressources journalistes (et communicationnelles) vont ensuite être réinvesties dans les domaines militants qu'il fréquente. Au sein du collectif d'audit citoyen qu'il intègre en 2013, il est quasiment « incontournable » de par la diversité des tâches qu'il exécute : il multiplie les conférences à destination du grand public pour expliquer en quoi constitue un audit citoyen de la dette (en se déplaçant sur tout le territoire espagnol) et il se charge notamment de la communication du collectif de Madrid-Ville. Il permet à ce dernier d'avoir une communication externe répondant aux standards des mondes communicationnels. Ses réseaux militants et journalistiques permettent également d'assurer, dans le monde des médiactivistes<sup>107</sup>, la diffusion des actions du collectif de Madrid-Ville. On peut aussi citer un communiqué produit cette fois-ci par les militants nîmois, adressé à la presse et au grand public, en juin 2016 :

« Communiqué de presse du collectif d'audit citoyen de la dette publique de Nîmes :

Fait inhabituel à Nîmes, dans une démarche impulsée par le collectif d'audit citoyen de la dette publique de Nîmes, deux élus et un contribuable local ont déposé jeudi 26 mai devant le tribunal administratif quatre recours, dont deux en référé, pour faire annuler deux délibérations de la métropole nîmoise.

---

<sup>107</sup> Dominique Cardon, Fabien Granjon, *Médiactivistes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

Quelles sont les raisons de cette procédure ? Le 29 mars dernier, le président du conseil de la métropole [...] a fait voter deux délibérations dont l'objet était le remboursement anticipé d'un emprunt toxique dont le taux d'intérêt indexé sur la parité euro/franc suisse dépasse aujourd'hui 25 %. Mais pour réaliser cette opération, la métropole a dû accepter de payer à la banque, en plus des 10 millions d'euros du capital restant dû de l'emprunt, une indemnité de remboursement anticipé de 57,4 millions d'euros. En clair, les contribuables vont devoir rembourser près de 6 fois le montant de l'emprunt ! 57,4 millions d'euros représentent 4 années de frais de personnel de la collectivité, plus de la totalité des taxes foncières et d'habitation perçues annuellement, ou encore le coût prévisionnel du musée de la Romanité qui doit voir le jour à Nîmes début 2018 !

[...] Après l'intervention de l'État [conformément à la loi de 2014, qui permet à la métropole d'accéder au fond de soutien], il restera à la charge de la métropole un reliquat de 20,8 millions d'euros sur les 57,4 millions. Pourtant, malgré le caractère hors norme de l'opération et l'énormité des sommes en jeu, le conseil communautaire a pris sa décision sans disposer des éléments indispensables pour se prononcer [...]. Toutes les demandes d'éclaircissement sont restées lettre morte. Cet état de fait est d'autant plus scandaleux que la collectivité n'aurait jamais dû accepter les conditions d'un tel protocole, au contraire, il était de son devoir d'attaquer la banque en justice, en suivant l'exemple de nombreuses collectivités. En effet, la réglementation est formelle en cette matière puisque selon une circulaire du 25 juin 2010, reprenant une circulaire de septembre 1992 [...]. Ainsi, [la banque responsable] n'aurait jamais dû faire souscrire à Nîmes-Métropole le contrat spéculatif indexé sur l'euro et le franc suisse. Quant à la collectivité, au lieu d'accepter de payer des intérêts usuraires et une indemnité léonine, elle aurait dû refuser de payer et exiger devant les tribunaux l'annulation de la clause de taux d'intérêt du contrat pour y substituer le taux légal (ce taux est de 1,01 % pour le 1er semestre 2016). [Les requérants] invitent les habitants de la métropole à signer la pétition sur papier ou en ligne avec le lien [suivant]. Le collectif d'audit citoyen invite les habitants de la métropole à venir nombreuses et nombreux assister à la réunion publique organisée le 24 juin 2016 à 19 h 30 à la Maison des adolescents du Gard [...], à Nîmes » (communiqué de presse du collectif nîmois, juin 2016).

Cette note fait le condensé du répertoire tactique des auditeurs-citoyens : le recours aux chiffres, l'invocation du droit, la mise en avant de savoirs procéduraux, l'appel aux valeurs, la stigmatisation des comportements politiques complaisants vis-à-vis des acteurs financiers, la légitimation de la puissance publique comme devant être au service des contribuables et non pas des créanciers, ainsi qu'un appel à la mobilisation des « habitants de la métropole ». Si le document est intitulé « communiqué de presse », il est surtout relayé, non pas par des rédactions de médias régionaux, mais par des collectifs associatifs et militants gravitant autour des auditeurs-citoyens nîmois. On le retrouve sur les sites « Il faut tuer TINA [*There is no alternative*] », des blogs indépendants « d'information citoyenne » se réclamant du « mouvement des Indignés du Gard », ou encore sur le site du CADTM.

Comme on va le voir, la presse quotidienne régionale, que ce soit à Nîmes (*Midi-Libre*) ou à Grenoble (*Dauphiné Libéré*) couvre surtout les actions des collectifs d'audit lorsqu'elles ont une dimension « spectaculaire » : lorsque les militants nîmois décident de saisir les Tribunaux administratifs, ou quand une quinzaine d'activistes nîmois manifestent devant le siège d'une

banque<sup>108</sup>, en arborant des pancartes sur lesquelles figurent les mots d'ordre suivants : « emprunts toxiques = escroquerie bancaire » ; « 10 millions de restant dû » ; « 58,6 millions d'IRA [indemnité de remboursement anticipé] ». Les militants du collectif nîmois, et notamment Eddy, ont particulièrement le sens de la formule pour attirer l'œil médiatique<sup>109</sup>, en titrant leurs communiqués de presse en écho à d'autres affaires très médiatisées. Pour exemples, le communiqué paru juste avant le jugement au Tribunal administratif est intitulé « Après les *Panama Papers*, les *Paradise Papers*, voici les *Nîmes Papers* ! » (communiqué de presse, février 2018) et celui publié, une fois le jugement rendu, s'intitule « Balance ton emprunt toxique ! », en référence à l'hashtag #Balancetonporc, alors populaire sur les réseaux sociaux.

On a le même procédé de mélange des genres techniques et moraux du côté du collectif grenoblois, dans un communiqué de presse publié cette fois-ci bien avant le contexte de judiciarisation :

« La métro[pole] a vu ses intérêts d'emprunts exploser à partir de 2010-2011. De 9,4 millions d'euros en 2009, les intérêts de la dette sont passés en 2011 à 12,2 millions d'euros, et étaient prévus (tous budgets confondus) pour 2012 à 13,7 millions d'euros. Ils devraient passer à plus de 14 millions d'euros en 2013, alors que l'endettement est toujours sensiblement équivalent. Sur 365 millions d'euros d'emprunts, ce sont plus de 98 millions d'euros qui peuvent être définis comme "structurés", soit plus du quart, et 77 millions d'euros (plus de 21 %) qui doivent être considérés comme particulièrement toxiques, car soit basés sur des taux de change soit basés sur les pentes de taux... En deux ans, 2012 et 2013, c'est plus de 4 millions d'euros qui ont été payés en intérêts aux banques, alors que ces frais auraient pu être évités en souscrivant des emprunts "ordinaires" !! » (Communiqué de presse du collectif grenoblois, mai 2013).

Quant aux membres du collectif de Madrid–Région, ils ont pris l'habitude de convoquer une conférence de presse, à chaque fois qu'ils produisent un nouveau rapport sur les comptes régionaux. Peu nombreux à ces conférences de presse, certains médias demeurent pourtant des inconditionnels et détachent toujours un journaliste à l'occasion de chaque présentation de rapport. Il s'agit de journaux engagés et clairement revendiqués « à gauche » (*Nueva Tribuna* ou encore *Periódico Diagonal*). D'autres médias, spécialisés dans la santé publique, comme *Acta Sanitaria*, couvrent aussi régulièrement les événements du collectif. En raison du contexte de crise sanitaire et de restriction des déplacements, j'ai pu assister à distance à une conférence

---

<sup>108</sup> Les opérations symboliques devant les banques sont souvent associées à l'association ATTAC, en France. On voit donc bien la multi-positionnalité des auditeurs-citoyens qui sont parfois aussi des militants d'ATTAC, ainsi que la circulation des modes opératoires militants.

<sup>109</sup> Si Francis Chateauraynaud et Didier Torny font référence aux processus de publicisation entrepris par des lanceurs d'alerte, on peut reprendre à notre compte leur formulation : « [l'acteur qui dénonce] peut donner à son signal une forme qui permet plus facilement aux journalistes de satisfaire leur public. Ce qui signifie notamment que le tireur d'alarme peut formater son action afin de la rendre compatible avec les exigences [...] des différents médias qu'il veut mobiliser » (*Les sombres précurseurs...*, *op. cit.*, p. 55).

de presse organisée par les militants sur le logiciel de visio-conférence *Zoom*. Il s'agissait pour le collectif de présenter son dernier rapport publié en janvier 2021, intitulé « Le rôle du secteur privé dans la santé publique à Madrid ». Y ont participé des journalistes de cinq médias : des médias numériques qui se définissent comme « progressistes » tels qu'*Info Libre*, *Revista Contexto* et *Cuarto Poder*, des médias militants tels qu'*el Salto Diario* et *La Marea*, ou encore une agence de presse, *Agencia Presenza*. Lors de leur présentation, les représentants du collectif multiplient les interpellations morales, visant à provoquer l'indignation des journalistes afin qu'ils adoptent un cadrage médiatique scandalisateur lorsqu'ils relaieront les informations du rapport :

**Análisis de datos**  
Resumen del presupuesto ejecutado del departamento de la salud  
alione a los actores privados para 2015 y 2018

Grupo	Descripción	Valor (en euros)		Variación %	
		2015	2018	2015/2018	2018/2015
1	Trabajos realizados por otras empresas	41.767.254	49.392.235		18,3
2	Centralización de Servicios: limpieza, seguridad, lavandería	113.350.158	113.441.787		0,1
3	Convenios suscritos con Instituciones sin fin de lucro e instituciones religiosas	1.497.147	1.432.675		-6,3
4	Convenios con entidades privadas: listas de espera, diálisis y rehabilitación	178.670.961	145.339.804		-18,7
5	Instrumental, material de laboratorio, quirúrgico, asistencial y de curas	438.977.605	600.553.670		36,8
6	Traslado de enfermos: servicio de ambulancias y otros medios de transporte	52.621.852	49.228.808		-6,4
7	Convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro: AECC, Cruz Roja	8.995.048	2.693.562		-70,1
8	Hospitales modelo PPP (Colaboración Público-Privada)	293.795.310	302.635.836		3,0
9	Hospitales modelo PFI (Iniciativas de Financiación Privada)	138.794.393	166.290.320		19,8
10	Conciertos con Instituciones sanitarias: Fundación Jiménez Díaz, Laboratorio Clínico Central	452.604.791	344.688.809		-23,8
11	Productos farmacéuticos y recetas	1.787.137.638	2.183.448.997		22,3
12	Trabajos realizados por empresas de proceso de datos	38.426.988	43.088.129		11,2
13	Inversiones reales (Capítulo 6)	27.931.941	125.422.936		349,0
14	Arrendamiento equipos de tecnología médica (Gastos financieros - Capítulo 3)	654.745	3.641.729		456,2
<b>TOTAL</b>		<b>3.575.195.231</b>	<b>4.131.259.297</b>		<b>15,6</b>

Fonte: Estimación propia a partir del Presupuesto aprobado de los años 2015 y 2018.

**Rueda de Prensa informe "el papel del sector privat..."**  
Plataforma Auditoria Ciudadana de la Deuda

### Conclusions

- L'industrie privée** dans le domaine de la santé est devenue l'agent privilégié et promu, pour l'Administration Sanitaire de la Région de Madrid gouverné par le Parti Populaire depuis 1995, dans la gestion et la fourniture de l'assistance sanitaire publique.
- Dans la Région de Madrid**, pour 2018, le secteur privé a absorbé **49,4%** du budget exécuté du département régional de santé publique. La part du privé est passée de **3 575 195 321 euros** pour l'année 2015 à **4 131 259 297 euros** pour l'année 2018.
- La dépense pharmaceutique** constitue **52,8%** de ce total. Les contrats de gestion des services publics et les collaborations public-privé constituent **23,2%** pour des services que la puissance publique aurait pu réaliser par elle-même.
- Le plus important à retenir**, c'est la **dépossession** tant dans la capacité d'organiser, de planifier, de gérer la santé publique de la part de l'administration publique de la santé, comme la dépossession d'un bien commun pour les citoyens.
- Il existe des irrégularités manifestes** dans la passation de marchés publics concernant les contrats mineurs qui ne respecte par les Lois de Contrats du Secteur Public en vigueur depuis 2018.

*Traduction partielle par l'auteur.*

On voit bien comment, en exposant des données chiffrées et une classification propre, le collectif se fait d'abord valoir (partie gauche) comme un acteur légitime à parler, puisque son discours repose sur des données objectivées. À partir de celles-ci, il expose différents chiffres destinés à provoquer des réactions de la part de l'auditoire. Le collectif avance par exemple que près de 50% du budget du département régional de la santé publique pour l'année 2018 est constitué de contrats « aux mains des acteurs privés ». Cette information est retraduite, par un des représentants du collectif, de la manière suivante : « un euro sur deux pour la santé publique est géré par le secteur privé ». Il dénonce aussi le « processus exponentiel du rôle du privé dans la gestion de la santé publique ». Ces propos font d'autant plus écho qu'il faut tenir du contexte dans lesquels ils ont été prononcés, c'est-à-dire en janvier 2021, après que l'Espagne a connu depuis mars 2020 une crise sanitaire majeure. Face à la vague épidémique et la difficulté des hôpitaux à traiter tous les patients atteints de la COVID-19, c'est l'occasion pour les militants de rappeler le problème structurel de sous-financement de la santé publique, ainsi que les

mésusages des ressources allouées à ce budget (en l'occurrence le déficit d'*output legitimacy* des autorités régionales). Comme on l'a déjà évoqué au chapitre 2, les auditeurs-citoyens de Madrid-Région évaluent aussi le surcoût dans la production d'un bien ou d'un service quand il est confié à des acteurs privés, par rapport à sa production directe par l'administration publique.

Dans certains cas, les acteurs médiatiques reprennent directement les analyses des collectifs. Le premier exemple est issu d'un article d'*Europa press*<sup>110</sup>, qui réplique l'un des rapports produits par le collectif de Madrid-Région :



*Traduction en français par l'auteur.*

Cet article (daté du 3 juillet 2019) est paru à la suite de la présentation par le collectif d'un rapport concernant « l'influence des lobbies sanitaires sur le département de la santé publique de la région de Madrid ». Le « coup » médiatique réalisé par le collectif en juin 2019 – au moment du dépôt de la plainte (voir la partie précédente) – consiste notamment à avoir réussi à relativement fidéliser quelques acteurs médiatiques qui ne faisaient pas partie des liens d'interconnaissance des militants. L'organisation de l'événement, attractif par le registre judiciaire, a attiré de nouveaux journalistes susceptibles d'entretenir des relations de coopération – de visibilité – des actions du collectif, après une première occurrence qui a permis à ces acteurs de se rendre compte du « sérieux » de la démarche des militants.

Le deuxième exemple est tiré du collectif liégeois, pourtant très peu familier de la mobilisation journalistique. Une fois seulement, l'un des rapports du collectif a été cité dans la presse. Mais

<sup>110</sup> « Un 60,35% del gasto de la Sanidad madrileña se adjudica a empresas asociadas a "lobbies", según Audita Sanidad », *Europapress*, 3 juillet 2019. En ligne : <https://www.europapress.es/madrid/noticia-6035-gasto-sanidad-madrilena-adjudica-empresas-asociadas-lobbies-audita-sanidad-20190703135846.html> ; consulté le 15/02/2022.



cette reprise médiatique n'a rien d'hasardeuse, comme nous allons le voir. En effet, c'est un journaliste liégeois travaillant depuis 34 ans pour la radio-télévision belge francophone (RTBF), le service public d'information, qui fait la publicité d'un rapport du collectif, intitulé : « Aux origines de la dette de la ville de Liège ». L'article journalistique est quant à lui intitulé : « la dette de la ville de Liège est-elle illégitime ? »<sup>111</sup>. Il présente la démarche du collectif en ces termes :

« Un groupe de citoyens, baptisé [collectif d'audit citoyen de la dette liégeoise] vient de procéder à un audit : pourquoi, et comment, la municipalité, depuis septante ans, a-t-elle été continuellement à la merci de ses créanciers ? Les charges du passé ne peuvent-elles, ne doivent-elles pas être reconsidérées, renégociées ? Même si l'étude n'échappe pas à l'un ou l'autre parti-pris, les conclusions sont décapantes. La notion de « dette odieuse », ou de « dette illégitime » commence à s'imposer dans la finance internationale. Il s'agit de considérer que des pays peuvent ne pas rembourser des emprunts, s'ils ont été contractés sans que la population n'en profite, sans que la population n'y consente. C'est souvent une manière de contester des dépenses somptuaires de potentats du tiers-monde. Mais un collectif de citoyen liégeois vient d'analyser, sous cet angle la situation de la ville. »

Le journaliste présente à son lectorat l'« angle d'analyse » du collectif, ou en d'autres termes sa catégorie d'appréciation de la légitimité des dépenses et de la dette de la ville de Liège. En reprenant à son compte la « dette illégitime », le journaliste tend à accréditer l'entreprise de moralisation des auditeurs-citoyens qui souhaitent en faire une norme d'action publique visant à stigmatiser certains actes politiques considérés comme « déviants » (lorsque les décideurs s'endettent ou engagent des dépenses pour des motifs autres que le bien-être de la population). De plus, le journaliste semble considérer qu'il faut « renégocier » les charges financières passées. Ce qui n'apparaît toutefois pas dans l'article, même si le journaliste souligne « les conclusions décapantes du rapport militant », ledit rapport retrace l'évolution et les causalités de la dette communale depuis la Seconde Guerre mondiale. Il s'appuie sur un ensemble de sources, issues, entre autres, d'un numéro d'une revue intitulée *Cahiers marxistes*, daté de 1993, dans lequel figure notamment un article du journaliste de la RTBF. Le rapport militant cite également un article, cette fois-ci médiatique, du journaliste, portant sur les finances de la ville (de 2011). Dès lors, il n'est pas étonnant de considérer que certains membres du collectif et le journaliste se sont déjà croisés, ont déjà échangé. L'article sur le rapport militant répond certes, mais pas seulement, à une logique de don contre-don, suivant le procédé de l'intertextualité (« vous me citez, je vous cite »). L'interdépendance constitutive de la mobilisation militante et du travail journalistique réside en ce que tous deux s'intéressent aux finances locales, un

---

<sup>111</sup> « La dette de la ville de Liège est-elle illégitime ? », *RTBF*, 6 août 2014. En ligne : [https://www.rtbf.be/info/regions/detail\\_la-dette-de-la-ville-de-liege-est-elle-illegitime?id=8328720](https://www.rtbf.be/info/regions/detail_la-dette-de-la-ville-de-liege-est-elle-illegitime?id=8328720) ; Consulté le 28/04/2021.

domaine peu investi médiatiquement<sup>112</sup>. On a là un exemple de complémentarité entre la démarche des collectifs et l'articulation du travail journalistique : le travail d'enquête sourcée est un gage de crédibilité pour le journaliste qui peut, à moindre coût vérifier, le recoupement de ses sources.

Ces divers exemples illustrent la manière dont les citoyens-contrôleurs peuvent chercher à enrôler d'autres intermédiaires que les juges, cette-fois des journalistes, pour diffuser leur entreprise de moralisation. Le savant dosage entre formules scandalisatrices, ton indigné et recours aux chiffres donne à voir des capacités inégales des collectifs à attirer l'œil médiatique.

## 2. Produire de l'information

Une autre voie de médiatisation à disposition des citoyens-contrôleurs relève de la publication de tribunes sur des plateformes en ligne. Dans cette optique, les militants deviennent d'authentiques producteurs d'information (au sens de rédacteurs). Ces pratiques publicitaires, à plus faible portée que lorsque des journalistes accrédités relaient les militants, sont surtout investies par les acteurs espagnols (Madrid-Ville, Madrid-Région et Catalogne). Prenons le cas de la tribune suivante intitulée « Pourquoi nous voulons un audit citoyen de la dette de la Generalitat », publiée en 2016 par le collectif catalan sur le site de *El Diario*. Le ton adopté est clairement stratégique afin d'intéresser et d'enrôler le public, pour soutenir l'action et la légitimité des démarches du collectif :

« [...] De 2004 à 2015, la dette publique catalane a été multipliée par 4,5 dans un processus de spirale d'endettement. On s'endette chaque fois plus pour rembourser la dette. L'opacité généralisée de la dette publique rend très difficile pour les citoyens d'en connaître les aspects pertinents. À qui devons-nous la dette, et à quelles conditions ? C'est là l'une des questions les plus difficiles. L'audit est donc essentiel pour rompre avec l'opacité qui règne au "ministère de la dette", ainsi que pour démanteler le discours qui reproche à la population d'avoir "vécu au-dessus de ses moyens", et aussi pour définir comment nous voulons que les finances publiques, la dette et, en général, les politiques publiques, soient gérées à l'avenir.

L'audit citoyen nous permettra de comprendre quelle est la vraie marge de manœuvre pour définir et mettre en œuvre un plan choc qui nous permettra de faire face à l'urgence sociale du pays [...]. L'audit ne doit pas être fait par PwC ou Deloitte, car ce sont des audits opaques qui n'ont pas d'ancrage dans la société. Le processus d'audit doit être accompagné de mécanismes de transparence, d'accès à l'information, qui doivent être disponibles en format ouvert. Il doit y avoir des possibilités de participation des citoyens à l'analyse et à la prise de décisions. Une option nécessaire mais pas suffisante serait de doter le processus d'un portail Internet où toutes

---

<sup>112</sup> En dehors des grands scandales financiers, Philippe Bezès et Alexandre Siné parlent d'une médiatisation épisodique des finances publiques. Lire : Philippe Bezès, Alexandre Siné, « Introduction : Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherche », in Philippe Bezès et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, op. cit., p. 17-111.

les informations seraient disponibles, des documents à analyser aux rapports pouvant être préparés à la fois par les techniciens du département et par des experts externes.

L'audit citoyen est un processus participatif. Des experts doivent mener les travaux d'élaboration des rapports, mais ils doivent répondre aux questions des citoyens. Ces experts ne peuvent pas être que des économistes néolibéraux [...]. Les citoyens non organisés doivent avoir accès à l'avancement du processus d'audit à travers les médias publics. Cela peut s'accompagner de présentations et de débats sur le territoire, ainsi que de mécanismes pour répondre aux interrogations et aux doutes de la population sur le processus. Dans un processus d'audit citoyen, la population a, non seulement accès à l'information, mais elle devrait idéalement être en mesure d'avoir le dernier mot sur ce qu'il faut faire des dettes ou des processus de gestion publique audités. Avec des informations sur la manière dont la dette a été générée, mais aussi sur les conséquences que le paiement et le non-paiement peuvent avoir, nous devons être en mesure de décider collectivement du que faire de cette dette. Pour rester souverains, les citoyens doivent faire le choix de briser les chaînes de la dette illégitime ».

On voit bien le prosélytisme à l'œuvre dans une telle tribune qui cherche à convaincre de la justesse de la démarche d'auditer la dette de la région catalane (arrêter la « spirale d'endettement », retrouver la « souveraineté » et décider collectivement des politiques publiques à venir), à travers le dispositif soutenu par le collectif : un audit citoyen mêlant des experts (dont des hétérodoxes), des acteurs du mouvement social et des citoyens non-organisés. Toujours dans la pratique des tribunes, les militants de Madrid-Ville et de Catalogne ont même tenu ensemble un « blog », hébergé sur un média numérique classé à gauche (*El Público*), sur lequel ils ont publié 31 articles, entre 2014 et 2017<sup>113</sup>. Dans ces tribunes, les militants n'hésitent pas à surinvestir le concept de « dette illégitime », pour qu'il devienne, à force de répétitions, une nouvelle catégorie d'entendement de la légitimité politique et qu'il soit repris par d'autres qu'eux, afin de délégitimer les comportements financiers d'acteurs publics jugés non conformes. Les tribunes y portent des titres divers, ciblant à la fois les dettes de Madrid, de la Catalogne, ou de l'État espagnol plus largement : « Les grands défis de l'État espagnol et de l'euro-zone », « La dette catalane sous la loupe citoyenne », « Solidarité du collectif d'audit citoyen avec le comité de la vérité sur la dette grecque », « La santé madrilène, les lobbies et la privatisation » ou encore « Pourquoi il n'y a pas assez de participation et de ressources pour l'audit citoyen de la mairie de Madrid ? ». On a ici un usage publicitaire qui montre que les citoyens-contrôleurs ne se médiatisent pas seulement par les « contre » moyens de communication (de type *Indymedia*, lors des forums sociaux altermondialistes). Ils cherchent également à peser sur les contenus des grands médias, non pas en étant directement relayés par des journalistes accrédités, mais en se faisant eux-mêmes tribuns dans ces supports d'information.

---

<sup>113</sup> Blog intitulé « Vivir en deudocracia » (« vivre en *dettocracia* »), disponible à l'adresse suivante : [https://blogs.publico.es/viviendo-en-deudocracia/?doing\\_wp\\_cron=1607606701.3197939395904541015625](https://blogs.publico.es/viviendo-en-deudocracia/?doing_wp_cron=1607606701.3197939395904541015625) ; consulté le 07/05/2021.

### 3. Le cumul des ressources de la contrainte : médiatiser l'action en justice

Enfin, les interactions médiatiques des auditeurs-citoyens donnent à voir, pour les collectifs qui ont eu recours à la judiciarisation, un cumul des ressources de la contrainte exercées sur leurs décideurs. Dans le prolongement des constats de Michael McCann sur la propension des médias à suivre les mobilisations sociales qui recourent au droit et à l'action en justice<sup>114</sup>, il faut voir ici comment les acteurs médiatiques ont certaines dispositions à couvrir ces actions sous l'angle du « spectaculaire », et la manière dont les militants, en ces occasions, cherchent à en tirer des profits publicitaires. Je donnerai ici trois exemples, ceux de Grenoble, de Madrid-Région et de Nîmes.

Pour le collectif grenoblois, c'est à partir du moment où il rompt avec sa logique de collaboration-contrôle avec les décideurs métropolitains, en ne se limitant plus à des interpellations épistolaires et à des rendez-vous convenus avec l'exécutif, qu'un organe de la presse quotidienne régionale, *Le Dauphiné Libéré*, relaie les demandes des militants. Il le fait à deux occasions : d'abord, lors du vote des délibérations contestées en 2016, quand les militants investissent le conseil municipal en arborant diverses pancartes revendicatives (cf. image au début de la partie 2 de ce chapitre), et ensuite, lorsque le collectif envisage d'agir en justice. Lors d'un entretien, le journaliste<sup>115</sup> qui a couvert sur plusieurs années les recours en justice du collectif d'audit contre la métropole, au Tribunal administratif de Grenoble, évoque les raisons qui l'ont poussé à « faire l'événement »<sup>116</sup>. Il faut tout d'abord rappeler qu'il est journaliste au *Dauphiné* depuis 1996, chargé de couvrir l'actualité politique de la ville de Grenoble et de la métropole. Un des membres du collectif, Gustave, a été élu municipal entre 2001 et 2014, et élu métropolitain de 2009 à 2014. Le journaliste connaissait Gustave bien avant l'action en justice du collectif d'audit citoyen, l'ayant vu œuvrer au sein du conseil municipal et du conseil métropolitain. Le journaliste me dit qu'il a notamment couvert les démarches du groupe « parce que ce sont des gens sérieux », proche d'un autre collectif grenoblois (l'Association démocratie, écologie et solidarité – ADES), réputé localement pour ses activités de « contrôle » sur l'intégrité des élus grenoblois<sup>117</sup>. Cette proximité perçue entre le collectif et l'ADES (Gustave

---

<sup>114</sup> Michael McCann, *Rights at Work...*, *op. cit.*

<sup>115</sup> Entretien téléphonique, le 25 octobre 2019.

<sup>116</sup> Cyril Lemieux, *Mauvaise presse...*, *op. cit.*

<sup>117</sup> L'ADES peut être vue comme une autre forme de citoyen-contrôleur, assumant un rôle politique, en dehors de toute structuration partisane formelle, plus directement que les collectifs d'audit. En effet, l'ADES travaille auprès d'élus qui correspondent aux valeurs de l'association. Sans surestimer son influence politique, on peut toutefois prétendre que l'association a des ressources pour peser au sein du processus électoral. En 2014, elle a appelé

appartenant simultanément aux deux collectifs) fournit au journaliste un gage de crédibilité : « ils ont de solides connaissances, ils lisent des universitaires. Je sais qu'ils ont une information sérieuse et construite »<sup>118</sup>. Dès lors, le journaliste considère que la démarche d'enquête – de l'ADES comme du collectif d'audit – s'articule bien au travail journalistique : un travail sérieux, rigoureux, sourcé, reposant sur des bases convaincantes. Au moment où Gustave le contacte en 2016, la représentation que le journaliste se fait de l'ancien élu, ainsi que « la somme des montants en jeu, qui sont des montants énormes et susceptibles d'intéresser le lectorat, malgré la technicité des dossiers », convainquent le journaliste de parler des actions en justice. On voit bien que cette couverture n'est pas seulement à considérer comme un service personnel du journaliste rendu à Gustave : l'information semble intéressante médiatiquement. Elle est susceptible d'intéresser le lecteur, considérant la somme d'argent public impliquée. Par ailleurs, le journaliste est intéressé par la mobilisation du collectif contre les emprunts structurés, car ceux-ci constituent un des éléments d'une plus longue série « d'affaires », qui ont marqué le mandat de la direction de Grenoble-Alpes Métropole sous la présidence de Didier Migaud<sup>119</sup>.

Il y a aussi un attrait médiatique particulier pour les recours en justice du côté du collectif de Madrid-Région. C'est d'ailleurs surtout à partir du moment où celui-ci décide de déposer une plainte que les médias vont communiquer autour des rapports du groupe militant. Auparavant, le collectif faisait des notes de presse, mais il demeurait peu publicisé par les médias. Le 18 juin 2019, lors d'un séjour d'enquête à Madrid, je me suis rendu au siège de l'Organe anti-corruption et contre la criminalité organisée (institution rattachée au ministère de la Justice de l'État espagnol). En ce jour spécial, les auditeurs-citoyens font enregistrer une plainte, auprès de trois institutions, que l'on a déjà décrite. Au-delà du dépôt de la plainte, il s'agit pour les militants d'organiser une conférence de presse. La scène se déroule comme suit. D'abord, les neuf militants présents, qui ont tous signé la plainte à déposer, se regroupent et se laissent photographier par un parterre de huit journalistes<sup>120</sup>. Bien que le groupe militant affiche son unité symbolique, il n'en demeure pas moins que les journalistes ciblent déjà ceux qui sont

---

publiquement à soutenir Éric Piolle, maire de Grenoble depuis. D'éminents membres de l'ADES sont également connus pour avoir révélé l'« affaire Carignon ».

<sup>118</sup> Sur le lien de sympathie entre journaliste(s) et militant(s), et la reconnaissance du sérieux de ces derniers par ces premiers, lire aussi Gérard Gallet qui décrit des mécanismes similaires entre *Green Peace France* et plusieurs journalistes travaillant dans la presse nationale : « L'expertise, outil de l'activisme environnemental chez Greenpeace France », in Philippe Hamman, Jean-Matthieu Méon, Benoît Verrier (dir.), *Discours savants...*, op. cit. p. 118.

<sup>119</sup> Affaire des « Pompes Funèbres Intercommunales » (<https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/l-affaire-des-pfi-grenobloises-relancee-par-des-elus-qui-veulent-deposer-plainte-1556734921>), gestion financière de la Présidence Migaud critiquée depuis 2010 (<https://www.lyoncapitale.fr/actualite/didier-migaud-epingle-par-la-chambre-regionale-des-comptes-de-rhone-alpes/>).

<sup>120</sup> *TeleMadrid, Radio Nacional de España, Cadena Ser, Cuarto Poder, Agencia EFE, Acta Sanitaria, Nueva Tribuna, OndaMadrid.*

identifiés comme les « porte-paroles » du groupe : Victor, Clara et Juan (ce dernier est un médecin traitant à la retraite, considéré comme un militant madrilène historique de la santé publique). Par la suite, les auditeurs-citoyens distribuent soigneusement aux journalistes présents les rapports à la base de la plainte. C'est ensuite Victor qui prend la parole, autour duquel se regroupe plusieurs journalistes qui lui tendent leurs micros. Il fait une allocution d'environ cinq minutes, dont voici quelques-uns des éléments :

« Je suis venu avec mes compagnons qui représentent le collectif. On est encore plus au total dans le collectif que ceux présents aujourd'hui. On présente cette plainte devant l'Organe anti-corruption [...]. Il nous a semblé important de montrer les résultats de notre enquête qui s'est étalée sur deux ans. Elle cible les contrats mineurs pratiqués par le département de la santé publique en 2016 et en 2017 [...]. On s'est rendu compte que les contrats mineurs représentaient 99,7% des contrats utilisés par le département de la santé publique, contre 0,3 % de contrats qui passent par un concours public. »

Il rappelle ensuite les modalités de la loi espagnole de 2011 régissant les contrats publics, que la région ne respecte pas, avant de poursuivre :

« Quel est le problème pour nous ? On a trouvé des indices supposés d'illégalités. On a notamment vu que des contrats de 60 000 euros avaient été fractionnés en 5 contrats de 12 000 euros. Ce type de contrat permet de passer outre les règles du concours public. Cela a été une pratique courante, mais cela relève surtout d'un abus [*ha sido una norma de uso, sino de abuso*] de recours à ce type de contrats. C'est pourquoi nous sommes ici, à présenter une plainte [...] ».

Victor renvoie ensuite les journalistes au rapport militant déjà distribué. Il donne un exemple concret d'entreprise qui aurait bénéficié de contrats « fractionnés » auprès de la région. Puis :

« Nous sommes donc bien en présence d'indices supposés d'abus, et même d'illégalités dans le fonctionnement du département de santé publique. On va présenter aussi la plainte devant la Commission nationale des marchés et de la concurrence [...] et devant la Tribunal des comptes. On veut que soient reconnues les responsabilités de ceux qui ont commis ces abus ».

Lors des questions/réponses avec les journalistes, il tient à préciser :

« [...] Nous ne sommes pas contre les contrats mineurs en soi, il faut le préciser. Mais il faut rappeler que ces contrats existent pour permettre à des petites et moyennes entreprises de passer des contrats avec l'administration. Mais le problème, et vous le verrez dans le rapport, c'est que les entreprises qui recourent le plus à ce type de contrat ne sont pas des PME, ce sont en fait les grandes entreprises multinationales pharmaceutiques ».

À la toute fin de l'échange, une journaliste lui demande si les pratiques d'acteurs publics recensées dans la plainte encouragent la « privatisation de la santé publique ». Il répond :

« Évidemment. Mais vous n'avez pas besoin d'utiliser les contrats mineurs pour privatiser la santé. [...] Pour revenir à la plainte, on voit là des indices de fraude, de malversation de fonds

publics. Il y a clairement un gâchis d'argent public. Et aux partis qui gouvernent, et particulièrement celui du Parti populaire à la région, qui disent qu'il faut gérer efficacement les fonds publics, on leur dit qu'il faut arrêter d'abuser des contrats mineurs [...]. »

À travers un mélange de pourcentages, de chiffres, de précisions sur les modalités juridiques des contrats, de motifs pénaux, on voit bien comment la scandalisation est déployée ici en acte par le militant. Repérant une pratique illégale dans la manière dont la région noue des contrats avec certains acteurs privés, Victor fait valoir, au nom du collectif, le besoin d'établir (de pénaliser) les responsabilités de ces acteurs publics. Après ladite conférence, je discute avec Clara, qui m'explique comment le collectif est parvenu à organiser la conférence de presse. Soulignant le manque de compétences communicationnelles des membres du collectif, elle dit avoir bénéficié de conseils d'amis journalistes-militants (issus d'une nébuleuse de journalistes indépendants). Elle a notamment constitué une liste de médias susceptibles d'être intéressés par la démarche – d'autant qu'une action en justice, ou au moins le dépôt d'une plainte, peut avoir un côté attrayant pour certaines rédactions<sup>121</sup> – auxquels elle a envoyé le rapport à la base de la plainte et l'invitation à la conférence de presse. Comme on l'a dit, les invitations ont attiré huit journalistes, sans compter les sollicitations de journalistes qui n'ont pas fait l'effort de se déplacer mais qui ont, tout de même, contacté, par la suite, les militants du collectif par téléphone. Sans pouvoir évaluer l'impact de l'événement, il n'en demeure pas moins que les militants du collectif, pourtant initialement dépourvus en capital médiatique, ont réussi un « coup », puisque ce n'est pas moins d'une dizaine de médias qui relaient la plainte (même si la moitié d'entre eux relève d'organes tenus par des militants-journalistes indépendants, qui font partie des cercles de sociabilité et d'interconnaissance des militants). On y retrouve plusieurs généralistes, à savoir *El País* (dans la rubrique dédiée aux affaires régionales), *La Vanguardia* (rubrique « locale ») et *Público* (en ligne, rubrique « Madrid »), et un média spécialisé (*Acta Sanitaria*). Les titres oscillent entre registre particulièrement technique et relative scandalisation : « La Santé a passé 570 031 contrats mineurs en 2017 pour une valeur de 850 millions d'euros, selon un rapport [d'un collectif] » ; « Ils dénoncent "l'abus" de contrats mineurs dans la santé d'une valeur de 850 millions d'euros », « On adresse au Procureur un abus de contrats mineurs dans les hôpitaux madrilènes » ; « La santé publique madrilène passe 99,7% de ses contrats a (*al dedo*) ». Soulignons aussi que plusieurs rédactions ont publié des articles sur la plainte, en ne se focalisant pas seulement sur le contenu de la conférence de presse. De nombreux journalistes ont notamment contacté les porte-paroles du collectif afin de

---

<sup>121</sup> On reprend là le terme « d'attraction » (Cyril Lemieux, *Mauvaise presse...*, *op. cit.*) des journalistes dans une situation où un groupe revendiqué de citoyens, peu connu dans l'espace public, présente une plainte sur la base de motifs vus comme rigoureux.

s'entretenir personnellement avec eux. Par exemple, dans l'article de l'agence *Europapress*, le journaliste recense des paroles de Victor qui remonte en généralité par rapport à la plainte :

« L'économiste [titre par lequel le média désigne Victor, qui n'est d'ailleurs pas « économiste »] pointe du doigt la situation d'oligopole du groupe d'entreprises qui accapare la grande majorité des contrats publics dans le domaine de la santé. Cette situation, selon lui, impacte la situation de la dette publique, qui s'est multipliée par huit depuis 2000. Le porte-parole [du collectif] rappelle que la [région] de Madrid dépense 3 milliards d'euros dans l'amortissement de la dette, alors que cela pourrait être dédié à des services publics si la dette n'était pas aussi élevée [...]. Il critique aussi le sous-financement du système sanitaire public à Madrid [...]. Le collectif promeut plus de transparence dans les processus de passation de marchés publics, plus de justification de la part des pouvoirs publics, ainsi que des processus participatifs dans ce domaine » (*Europapress*, 29 novembre 2018).

Le contenu de la conférence de presse est donc complété par des dialogues *a posteriori* entre militants et gens de presse, qui permettent au premier de replacer la plainte dans l'économie revendicative du collectif. Les pratiques dénoncées dans la plainte participent d'un diagnostic plus large établi par le collectif : le sous-financement du système de santé publique, le gâchis d'argent public, le recours à l'externalisation de services de santé publique, l'opacité des gouvernants, la nécessité de « démocratiser » la fabrique des décisions et le contrôle des marchés publics.

Le dernier exemple du cumul des ressources de la contrainte est illustré par le collectif nîmois. Comme leurs homologues grenoblois, les auditeurs-citoyens de Nîmes parviennent à mobiliser des acteurs médiatiques au moment des recours en justice au Tribunal administratif. Il s'agit là non plus d'une couverture de presse ou numérique, mais de formats audiovisuels. Dans un court format d'une durée de deux minutes, France 3 Région revient sur l'action en justice du collectif nîmois, en donnant la parole à l'un des principaux instigateurs de la plainte, Fabien, élu d'opposition à la métropole (Front de gauche ; voir le profil au chapitre 6) :

« [voix de journaliste] 2008 : Nîmes-Métropole emprunte 10 millions d'euros à [la banque x]. Un emprunt toxique dont le taux d'intérêt est indexé sur la parité entre l'euro et le franc suisse. Crise financière en 2016 : le taux d'intérêt explose à 25 %. Nîmes-Métropole décide de rembourser les 10 millions et là, surprise, les indemnités s'élèvent à 58 millions. L'agglomération fait voter le paiement des indemnités. Les requérants demandent des explications.

[allocution de Fabien] : "une indemnité de 60 millions, sur un prêt dont il ne restait que 10 millions à payer... on veut savoir pourquoi on doit payer six fois le montant qu'il restait à payer. On veut savoir, il est hors de question que ce soient les contribuables, ou les usagers de l'eau, qui paient une indemnité dont on ne sait rien [...]. C'est plus qu'un défaut de transparence. Les élus communautaires ont voté sans rien savoir de ce calcul d'indemnité" [...]

[allocution d'Eddy] : "nous, ce que l'on veut, c'est annuler la délibération [qui ratifie l'indemnité de sortie à payer à la banque] et que la collectivité attaque la banque pour lui avoir fait souscrire un emprunt spéculatif, auquel les collectivités n'ont aucune vocation à souscrire" ».



Dans la retranscription de l'extrait, on voit assez spontanément le registre de scandalisation adoptée par Fabien, ainsi que le ton adopté par la journaliste locutrice qui insiste sur l'envolée des taux desdits emprunts contestés. Dans son allocution, Eddy, personnage habitué des médias, remonte en généralité et élargit le débat, en ne restant pas seulement sur les éléments contestables des contrats. À l'inverse, il insiste plutôt sur la nécessité que la métropole attaque en justice la banque. Il déplace donc l'attribution de responsabilités : quand la parole de Fabien semble cibler l'exécutif et les élus communautaires (rappelons qu'il est élu d'opposition), celle d'Eddy se focalise plutôt sur les relations problématiques entre acteurs publics et acteurs financiers privés.

Si l'on doit comparer plus généralement les recours médiatiques des différents collectifs (voir le tableau suivant), on s'aperçoit que les militants français et liégeois sont passés par des relais médiatiques traditionnels, auprès de médias généralistes (de la presse quotidienne régionale), dans un contexte spécifique, celui de l'action en justice. Le panorama des médias sollicités par le collectif de Madrid-Région est large : presse papier et numérique, médias généralistes et spécialisés. Pour ce dernier, l'action en justice a favorisé la médiatisation du collectif, bien au-delà de la plainte déposée, contrairement aux auditeurs-citoyens français. Quant au collectif liégeois, la médiatisation n'est pas un mode opératoire très exploité, comme on l'a vu. Enfin, les autres collectifs espagnols (Madrid-Ville et Catalogne), composés de militants plus disposés à investir les ressources numériques, ont fait des recours publicitaires classiques d'un point de vue de l'action collective (notes et conférences de presse), tout en allant jusqu'à produire de l'information sous la forme de tribunes médiatiques. Ils alimentent aussi leurs propres blogs et se relaient sur des réseaux tels que *Twitter* et *Facebook*, où ils sont notamment suivis par tout un ensemble de journalistes.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOURS MÉDIATIQUES DES  
AUDITEURS-CIToyENS PAR COLLECTIF :**

<b>Modes d'action / Collectif</b>	<b>Note de presse</b>	<b>Conférence de presse</b>	<b>Production d'information / tribunes</b>	<b>Relais dans les réseaux militants</b>	<b>Appétence pour le numérique</b>
<b>Nîmes</b>	X	X		X	-
<b>Grenoble</b>	X	X		X	-
<b>Catalogne</b>	X		X	X	++
<b>Madrid-Région</b>	X	X	X	X	++
<b>Madrid-Ville</b>	X		X	X	++
<b>Liège</b>				X	+

## Conclusion de chapitre

Les ressources de la contrainte mobilisées par les citoyens-contrôleurs de la dette dans leur entreprise de moralisation politique, qui visent à imposer aux décideurs des normes de conduite conformes aux valeurs et aux représentations des militants, donnent à voir de multiples pratiques : usages du droit, des arènes judiciaires et médiatiques.

À travers ces modes d'action, il s'agit d'invoquer, directement ou indirectement aux décideurs, les valeurs auxquelles sont attachés les auditeurs-citoyens et qui doivent, selon eux, régir l'action politique des décideurs (dans les politiques publiques et dans leurs relations aux administrés). À partir du droit et des considérations morales des militants, il s'agit de faire apparaître comme relevant d'actes déviants certains comportements des acteurs politiques (la déviance se définissant comme un écart à une norme de référence<sup>122</sup>). Dans tous les cas, on voit bien comment les militants mettent en œuvre des ressources pour contraindre les décideurs.

Plus généralement, et de manière complémentaire au chapitre 4, ce chapitre a montré l'étendue du répertoire tactique à disposition des citoyens-contrôleurs étudiés. Ceux-ci mobilisent certes des modes d'action experts – comme des rapports d'expertise valorisés auprès des décideurs –, où il s'agit de convaincre les interlocuteurs institutionnels de la justesse du diagnostic et du pronostic et la situation financière locale opérés par les militants, et plus largement de l'importance de gouverner avec les citoyens. On a montré dans le chapitre 4 comment ces modes d'action experts contribuaient à cristalliser les tensions entre militants et leurs décideurs.

Dans ce chapitre 5, on a étudié d'autres modes d'action qui contribuent à mettre les décideurs et élus sous pression<sup>123</sup>, dans la mesure où les citoyens-contrôleurs se font valoir dans d'autres arènes, plus exposées publiquement (judiciaires, médiatiques), et qui engagent la responsabilité des décideurs. Par rapport aux modes d'action évoqués dans le premier chapitre, les ressources de la contrainte demeurent bien davantage des ressources sous contrainte. Elles ont un coût politique, dans la mesure où elles contribuent à faire apparaître, aux yeux des décideurs, les citoyens-contrôleurs comme des « citoyens négatifs »<sup>124</sup>, qui se font valoir politiquement en exprimant ponctuellement leur hostilité à l'égard de la politique, et en exposant sur le mode du

---

<sup>122</sup> Howard Becker, *Outsiders...*, *op. cit.*

<sup>123</sup> Pour reprendre l'expression de Stéphane Cadiou (dir.), *Gouverner sous pression...*, *op. cit.*

<sup>124</sup> Pierre Rosanvallon cite Jean-Louis Missika qui parle de « politisation négative ». Lire : « Les faux-semblants de la "dépolitisation". Notes sur l'évolution de l'opinion française », *Le Débat*, Vol. 68, 1992, p. 16 (*La contre-démocratie...*, *op. cit.*).

*shaming* les décideurs. De tels modes d'action peuvent ainsi contribuer à discréditer ceux qui s'en emparent, aux yeux des pouvoirs publics. Cela demeure problématique pour les acteurs à l'étude, dans la mesure où ils envisageaient initialement, pour la plupart, de s'ériger en relatif partenaire et collaborateur de tous les élus et décideurs. La mobilisation de ces modes d'action par les militants, dans l'objectif de stimuler davantage la réactivité des décideurs, a surtout encouragé leur stigmatisation négative du point de vue des décideurs.

Ainsi, l'analyse du répertoire tactique des militants, que l'on a souhaité mettre en perspective avec l'évolution des relations politiques de chaque collectif, pose la question de savoir si des acteurs prétendant incarner une forme de contrôle citoyen sur l'action des décideurs peuvent être considérés autrement par ces derniers que comme des « perturbateurs » de l'action publique. Cela s'accroît encore par le fait que de nombreux collectifs, comme va le voir dans le chapitre suivant, entretiennent également des relations avec l'opposition politique. On verra toutefois dans la partie 3 de la thèse qu'au-delà de la perception des citoyens-contrôleurs, que ce soit par les décideurs et élus de la majorité d'un côté, par les élus d'opposition de l'autre, ils participent au marché des biens politiques et qu'à cet égard ils exercent des effets politiques relatifs sur leur champ politique.

## Chapitre 6 – Passer par les élus d’opposition : lorsque le contrôle citoyen devient oppositionnel

Si les citoyens-contrôleurs de la dette publique cherchent à se distinguer des mondes politiques institutionnalisés, on voit bien qu’ils ne renoncent pas à peser, en pratique, sur le champ politique. Dans les chapitres précédents, on a surtout vu comment ils interagissaient avec leurs exécutifs ou responsables administratifs (élus de la majorité et membres de l’exécutif, maire/bourgmestre/président de métropole, directeur financier). Il s’agit désormais de voir comment ils jouent d’autres savoirs politiques, cette fois-ci en ciblant des élus d’opposition.

Tous les collectifs à l’étude sans exception ont été en relation avec des élus représentant des forces d’opposition au sein des institutions politiques dans lesquelles ils siègent. Puisque ce détour par l’opposition politique est non négligeable dans les démarches politiques des collectifs, il convient d’y consacrer un chapitre et de comparer leurs interactions avec ces mandataires qui occupent, de fait, des positions minoritaires au sein de leurs institutions.

Des travaux académiques s’étant consacrés à la question des relations entre acteurs sociaux et élus (ou partis politiques), ont montré que la composition politique des assemblées délibérantes déterminait les possibilités de mobilisation des organisations sociales<sup>1</sup>. Sans postuler une telle hétéronomie, Lilian Mathieu affirme que l’espace des mouvements sociaux n’est pas totalement autonome vis-à-vis des « logiques et rythmes du monde partisan »<sup>2</sup>, de la même manière que ce dernier n’est pas distinct des dynamiques sociales et citoyennes. William Gamson, quant à lui, parle de « perméabilité » de l’arène politique<sup>3</sup>. Il nous semble que le geste de distinction auquel participent les citoyens-contrôleurs témoigne de cette porosité entre les mondes politiques institutionnalisés et les mondes politiques plus informels<sup>4</sup>. D’autres travaux se penchant plutôt sur l’attitude d’élus au sein d’institutions ont montré l’émergence et l’existence de mandataires

---

<sup>1</sup> Nella Van Dyke, « Antagonists on student protest in the United-States, 1930-1990 », in Jack Goldstone (dir.), *States, Parties and Social movements...*, op. cit., p. 226-244.

<sup>2</sup> Lilian Mathieu, *L’espace des mouvements sociaux*, op. cit.

<sup>3</sup> William Gamson, *The Strategy of Social Protest*, op. cit., p. 5.

<sup>4</sup> Dans l’introduction de leur ouvrage collectif, Stéphanie Dechézelles et Simon Luck évoquent le « régime de réciprocité » entre organisations sociales et partis politiques. Ils affirment également : « Il n’y a qu’une frontière floue et perméable, voire un continuum d’action, entre politique institutionnelle et non institutionnelle, car les interactions entre les deux sphères sont constantes et que le passage de l’une à l’autre est relativement aisé ». (« Mondes mouvementistes et partisans : points de contact, passerelles et pistes d’exploration », in Stéphanie Dechézelles, Simon Luck (dir.), *Voix de la rue ou voie des urnes...*, op. cit., p. 20).

« réformateurs »<sup>5</sup> (au sein de conseils régionaux français) ou de candidats « critiques »<sup>6</sup> (aux différentes élections belges) animés par la volonté de démocratiser davantage les institutions représentatives (à travers la mise en place de dispositifs participatifs ou délibératifs). De tels élus, souvent en position de subordination dans les assemblées politiques où ils siègent, entretiennent et nouent des collaborations avec tout un ensemble d'acteurs extérieurs, pour alimenter leurs critiques à l'égard de l'exécutif et du fonctionnement des institutions politiques.

On verra donc dans ce chapitre comment les citoyens-contrôleurs interagissent avec des élus d'opposition, et pas exclusivement en direction des postes les plus exécutifs. Cela nous donnera quelques pistes sur les modalités contemporaines de collaboration entre entreprises politiques locales et acteurs sociaux situés à la lisière du champ politique<sup>7</sup>. On se demandera aussi si et comment la configuration politique et le type d'institution (villes, métropoles, régions) auprès de laquelle les militants se mobilisent donnent à voir des modalités différenciées de relations avec les opposants.

Les entretiens réalisés avec les membres des différents collectifs ont permis de repérer quels étaient les élus auxquels ils s'adressaient. Pour tous les collectifs à l'exception de celui de Madrid-Région – même si les relais politiques du collectif ont été identifiés – j'ai réalisé des entretiens avec les élus d'opposition sollicités par les militants (voir la composition des entretiens auprès des élus dans l'introduction de la thèse). On verra dans ce chapitre que les auditeurs-citoyens ne se font pas valoir auprès de n'importe quel élu d'opposition, mais seulement auprès de certains segments. Sans aller jusqu'à postuler une interdépendance fonctionnelle entre opposants et militants, il s'agit d'analyser comment les militants trouvent dans les élus des ressources susceptibles de nourrir le travail d'audit citoyen et de faire valoir politiquement les résultats des enquêtes menés et le dispositif d'action militant plus largement.

On verra donc comment il s'agit pour eux de faire de la politique *par procuration*. On étudiera aussi comment les travaux des auditeurs-citoyens constituent des ressources potentiellement valorisables pour les élus d'opposition dans l'arène politico-institutionnelle<sup>8</sup>, notamment pour

---

<sup>5</sup> Julien O'Miel, *Mirages de la démocratie....*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>6</sup> Christoph Niessen, Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, Ludovic Deschamps, « Critical Candidates... », *op. cit.*, p. 341-364. Voir aussi : Lidia Núñez, Caroline Close, Camille Bedock, « Changing Democracy ? Why Inertia is Winning Over Innovation », *Representation*, Vol. 52 (4), 2016, p. 341-357.

<sup>7</sup> Philippe Aldrin, Marie Vannetzel, « Dans les lisières. Une sociologie des acteurs secondaires de la politique dans deux petites villes françaises », *Politix*, Vol. 128, 2019, p. 31-63.

<sup>8</sup> Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (*Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2012, p. 218-219) parlent de « mobilisation des ressources » du point de vue des élus : « [...] pour accroître les ressources dont ils font usage dans la compétition politique, certains agents peuvent, notamment quand ils perçoivent que leur position est menacée, activer les relations qu'ils entretiennent avec les dirigeants de groupes extérieurs au champ politique, tenter d'augmenter le nombre des associations et des groupements qui les soutiennent, ou faire valoir les compétences qu'ils ont acquises dans des activités nouvelles ».

jouer le rôle d'opposant critique vis-à-vis de la majorité. Comme pour d'autres organisations citoyennes, on verra comment les ressources développées dans le cadre des audits citoyens offrent à des élus d'opposition des prises pour aller interpeller l'exécutif, dans des espaces politiques infra-étatiques, où ces élus disposent de ressources limitées et peuvent trouver dans les collectifs à l'étude des opportunités de subversion<sup>9</sup>, du moins des ressources d'opposition, visant à les faire exister politiquement. On insistera le plus possible sur l'analyse par contrastes et par similitudes pour pouvoir comparer le détour par l'opposition politique des différents collectifs d'audit citoyen.

Avant de se consacrer à cette comparaison au « microscope », il faut rapidement revenir sur des conditions plus mesologiques et plus structurelles, qui permettent d'expliquer que des élus issus de certaines formations politiques sont disposés à travailler avec des acteurs tels que les auditeurs-citoyens. Un premier facteur consiste, pour des formations politiques, face à la « crise » de la représentation, à développer des liens avec certains secteurs de la société, souvent en lien avec leurs ancrages sociaux<sup>10</sup>. D'autres facteurs relèvent du pragmatisme : ayant peu de ressources (financières, humaines) auxquels ils font face, des élus minoritaires, dans une opposition politique fragmentée, doivent s'appuyer sur les ressources de groupes sociaux et militants connexes, qu'ils fréquentent, s'ils espèrent exister politiquement au niveau local. Enfin, il faut aussi évoquer le fait que les auditeurs-citoyens participent d'un mouvement, qu'ils n'ont pas impulsé mais qu'ils alimentent tout de même, d'accréditation d'une vision alternative de concevoir le problème de la dette publique et la gestion des finances publiques. Des organisations telles que le CADTM en France et en Belgique, ou le réseau « Qui doit à qui » en Espagne ont fourni un réservoir d'arguments non-négligeables pour les forces politiques souhaitant se distinguer du commun des partis politiques s'étant convertis à une vision libérale sur le plan économique<sup>11</sup>. Autour des années 2010, lors de l'éclosion des mouvements anti-austérité et des audits citoyens dans plusieurs pays européens, ces formations disposées et ayant déjà adoptées un discours hétérodoxe sur la dette et les finances publiques, sont de nouveau

---

<sup>9</sup> Sur la notion de « subversion » : Delphine Dulong, « Au-dedans et en dehors : la subversion en pratiques », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 249-264 ; Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique, op. cit.*, p. 222-224.

<sup>10</sup> Frédéric Sawicki, « Les partis politiques comme entreprises culturelles », in Daniel Céfai (dir.), *Cultures politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 192.

<sup>11</sup> On retrouve des traces de ces positionnements critiques sur la dette, notamment dans le programme électoral du Nouveau parti anticapitaliste pour les élections présidentielles françaises en 2007, ou encore dans celui d'Izquierda unida en Espagne pour les élections législatives (générales) de 2008. En Belgique, c'est en 2012, lorsque le Parti du travail de Belgique obtient des élus que l'on va retrouver les revendications des organisations du mouvement contre la dette dans les campagnes électorales. Il est aussi intéressant de souligner qu'Ecolo ne reprend pas la thématique de l'audit de la dette dans son programme fédéral, alors que la branche liégeoise insiste sur la réalisation d'un audit citoyen dans ses programmes pour les élections communales. On voit donc que les auditeurs-citoyens participent directement à la lutte des idées en temps électoraux. Même chose en Espagne, comme on va le voir dans ce chapitre et dans le suivant.

ciblées par des collectifs militants qui vont inscrire dans leur agenda partisan des propositions relatives à l’audit citoyen.

**(RAPPEL) TABLEAU DES CONFIGURATIONS POLITIQUES À L’ÉTUDE :**

Collectif	Niveau d’interpellation	Exécutif en place au moment des mobilisations	Élus d’opposition sollicités
Liège	Mairie	2012-2018 : Parti socialiste Depuis 2018 : Parti socialiste et Mouvement réformateur (centre-droit)	Parti du travail de Belgique Ecolo VEGA
Nîmes	Métropole	Droite, centre droit et indépendants (2014-2020)	1 élue du Parti communiste français 1 élu France insoumise
Grenoble	Métropole	2008-2014 : socialistes, écologistes, communistes, représentants de petites communes 2014-2020 : écologistes, représentants de petites communes, socialistes et communistes	1 élu du Rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes
Madrid – Région	Région	2011-2015 : droite et indépendants 2015-2019 : droite	Podemos (jusqu’en 2019) Más Madrid (depuis 2019)
Madrid – Ville	Mairie	2015-2019 : rassemblement de gauches (Ahora Madrid)	Aucun
Catalogne	1/ Région 2/ Mairie	1/ 2012-2017 : centre-droit indépendantiste 2/ 2015-2019 : Coalition de gauche (Barcelona en comú)	1/ Candidatura d’unitat popular 2 / Aucun

Voyons, en reprenant à chaque fois un ou plusieurs cas, les modalités d’interaction qui ont été observées entre auditeurs-citoyens et élus d’opposition. Un tableau synthétique résumera en fin de chapitre les modalités d’interaction pour chaque collectif.

[I. Enrôler des élus pour interpellier les décideurs](#)

En croisant l’expérience de plusieurs collectifs, il s’agit d’analyser comment les militants jouent des relations avec certains élus d’opposition, afin d’obtenir tout un ensemble de documents financiers à caractère public sur lesquelles ils ne parviennent pas à mettre la main. Ou bien

comment ils formulent, par l'intermédiaire de ces élus, des critiques à l'égard des autorités, afin d'imposer des préoccupations et des revendications sur l'agenda (inter)communal. Si tous les collectifs à l'étude recourent à ces élus autant dans leur quête d'accès à l'information et d'interpellation critique de l'exécutif, on illustrera la première situation à travers l'expérience des collectifs français, la deuxième situation à travers les actions du collectif liégeois. On essaiera d'évaluer à quoi ces collaborations tiennent, autant aux ressources des acteurs militants et politiques qu'à certaines logiques de situation (et de configuration).

### 1. En France, des militants simultanément élus d'opposition et auditeurs-citoyens

Précisons que les auditeurs-citoyens grenoblois ont saisi un élu d'opposition, après avoir d'abord cherché à se réunir avec des acteurs de l'exécutif. C'est l'absence d'interaction convenable avec ces derniers qui incitent les militants à interpellier des élus d'opposition. À Nîmes, c'est le fait d'avoir un élu d'opposition, à partir de 2014, disposé à se pencher sur le dossier des emprunts structurés, qui fait que les auditeurs-citoyens se mettent à interpellier la métropole (rappelons qu'ils se mobilisaient initialement au niveau de la ville de Nîmes).

Les ressources des élus d'opposition sont stratégiques et utiles pour les militants. Certes les élus d'opposition ont un pouvoir limité dans les assemblées où ils agissent. Leur pouvoir d'initiative est moindre par rapport aux élus de la majorité, bien que ce soit de manière inégale, si l'on compare un élu d'opposition siégeant hors d'un groupe d'opposition au niveau d'une métropole française, et un élu d'opposition siégeant dans un parti d'opposition bien représenté au niveau d'une région législative espagnole. Toutefois, ils disposent, par leur mandat, d'un accès formel à des documents à caractère public que les auditeurs-citoyens ne parviennent pas à se procurer. Dans la perspective de l'audit citoyen, le fait de disposer de tels documents est un préalable indispensable pour pouvoir produire des rapports critiques sur la manière dont l'argent public est utilisé. En l'absence de tels documents, les auditeurs-citoyens se limiteraient à critiquer l'opacité des comptes publics, sans pouvoir énoncer des critiques plus sophistiquées, et plus substantielles. Par exemple, les collectifs nîmois et grenoblois sont parvenus à fidéliser des élus d'opposition et à nouer une véritable relation de collaboration. À Grenoble-Métropole, le collectif a multiplié les contacts avec un élu métropolitain, qui a siégé de 2009 jusqu'en 2014, et qui est par la suite devenu lui-même auditeur-citoyen. À Nîmes-Métropole, un élu métropolitain s'associe aux travaux du collectif à partir du moment où il est élu, en 2014.



Il convient de revenir plus finement sur les configurations politiques des deux collectifs afin de donner à voir les conditions de possibilités d'enrôlement d'élus d'opposition. Comme indiqué dans l'introduction de la thèse, entre la fin de l'année 2011 et 2014, le collectif de Nîmes est d'abord mobilisé sur la question des emprunts structurés souscrits par la mairie, grâce notamment à l'action d'auditeurs-citoyens simultanément élus au conseil municipal. Cependant, ces auditeurs-élus, qui ont soutenu le principe et la création du collectif, qui leur a notamment permis de révéler l'existence d'emprunts structurés au niveau local, travaillent de leur côté sur les emprunts structurés de la ville. Ils n'impliquent pas et ne tiennent pas au courant les militants non-élus du collectif. On laisse à ces derniers la tâche de faire de la démopédie sur les questions de la dette en général, en montrant par exemple qu'il s'agit d'un mécanisme de spoliation de l'argent public. Alors structuré par une division rigide des tâches militantes, le collectif s'essouffle progressivement, et ce, dès le milieu de l'année 2012. Ce n'est qu'à la faveur des élections municipales que Fabien, alors chauffeur routier, militant syndical (SUD) et membre d'ATTAC est élu, sous l'étiquette Parti de gauche (puis France insoumise), à la fois au conseil municipal de Nîmes, et au conseil communautaire. Il va jouer un rôle dans la réactivation du collectif nîmois.

#### **Fabien : un élu communautaire qui redynamise le collectif d'audit citoyen**

À la différence d'autres auditeurs-citoyens nîmois, Fabien ne s'est pas investi dans le collectif d'audit citoyen en étant préalablement engagé au CADTM. Au tournant des années 2000, alors qu'il est quinquagénaire, en fréquentant à Nîmes les réunions d'ATTAC, il se rend compte – en reprenant lui-même le registre de la « libération cognitive »<sup>12</sup> – de la réduction des services publics. Il dit s'être formé aux questions « techniques » à ATTAC, avant de monter son syndicat (SUD) en 2010, au sein de l'entreprise de transport dans laquelle il travaille.

Jusqu'à 2009, il n'a jamais voulu s'engager dans un parti de gauche, dans la mesure où le Parti communiste français et le Parti socialiste ne l'attiraient guère. Mais l'avènement du Parti de gauche (PG) modifie ses perceptions et il décide de s'investir dans le champ partisan.

Quelques années plus tard, il est candidat sur la liste du PG pour les élections municipales de 2014. À la suite d'un « concours de circonstance » (comme il le dit en entretien), il se retrouve en deuxième place sur la liste PG au second tour et se voit élu au conseil municipal puis au conseil communautaire. Dans ce dernier, il siège dans la commission « finances ».

Peu de temps après avoir été élu, il assiste à une formation sur les « emprunts toxiques », organisée par ATTAC et dispensée par Eddy, à Nîmes. Ils prennent alors contact et Fabien demande à Eddy comment chercher dans les comptes publics, auxquels il a accès en tant qu' élu, pour trouver des informations pertinentes relatives aux emprunts structurés souscrits par Nîmes-Métropole.

Ce n'est donc qu'à partir de 2014, trois ans après la création du collectif d'audit, que Fabien le rejoint. À partir de ce moment, Fabien s'approprie les comptes métropolitains, les analyse avec Eddy et prépare ses interventions en commission et au conseil communautaires. Il contacte alors, en sa qualité d' élu, de nombreux décideurs, pour demander tout un ensemble de documents financiers qu'il estime être de

---

<sup>12</sup> Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago/Londres, The University of Chicago, 1982, p. 48.

caractère public et qu'ils partagent avec les autres auditeurs-citoyens nîmois. Il fait partie des trois requérants nîmois qui ont agi en justice, au Tribunal administratif, contre la métropole, dès 2016.

Lors de notre entretien, Fabien évoque ses premiers pas dans l'institution communautaire, qu'il fait coïncider avec son engagement dans le collectif d'audit :

« Je ne me suis pas occupé du collectif d'audit citoyen dès sa création, au départ, il y avait un banquier [Eddy], donc je l'ai laissé faire. Mais c'était lent, cela n'a pas avancé. Je savais que cela existait, mais je ne m'en suis pas occupé. En 2014, je suis devenu acteur, car j'étais élu et j'avais accès aux documents. J'ai tout envoyé à Eddy et après, on a travaillé ensemble » (entretien à Nîmes, le 15 avril 2019).

Au moment de l'entretien, Fabien avance l'idée que son mandat communautaire n'a de sens pour lui que dans la mesure où il permet de relayer les revendications militantes du collectif d'audit au sein de l'assemblée délibérante. La reconstitution chronologique des faits ne permet pourtant pas de valider ses propos : il a été élu municipal et communautaire plusieurs mois avant d'être sensibilisé à la cause de l'audit citoyen et des emprunts structurés. C'est donc d'autres logiques et raisons qui ont présidé à son engagement dans l'institution. Par ailleurs, sa perception d'avoir été élu « un peu par hasard », sans disposition selon ses propres dires, « selon un concours de circonstances » invalide l'idée selon laquelle il est devenu élu uniquement pour servir l'audit citoyen. Ce n'est qu'au cours de son mandat qu'il s'est identifié aux travaux du collectif, lui permettant en retour d'alimenter son rôle d'opposant politique. En tant qu'élu, il a cherché à avoir accès à tout un ensemble de documents que les membres non-élus du collectif nîmois ne parvenaient pas à obtenir. En souhaitant mettre la main sur les contrats d'emprunts structurés dénoncés par les auditeurs-citoyens, il se livre progressivement à une vraie « bataille » pour améliorer la transmission des documents au sein de l'administration communautaire :

**« Q : Comment vous accédez aux documents ?**

R : Faut que je demande, il n'y a pas d'intranet. Je demande au service de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de l'agglo'. Pour les comptes administratifs, je n'ai pas besoin de demander, je les reçois en même temps que la convocation aux sessions plénières. Au départ, je demandais tous les rapports d'activités des délégataires. Maintenant, ils mettent en annexes des comptes administratifs, j'ai réussi à obtenir cela. En ce moment, j'ai un problème, car il y a un emprunt qui passe du budget annexe au budget principal, je trouve cela scandaleux donc j'ai demandé la publication de deux délibérations. Je demande au service CADA de l'agglo'. Moi je n'ai pas accès, je suis dans l'opposition. Eux disent qu'ils sont transparents, mais ils ne le sont pas » (entretien le 15 avril 2019, à Nîmes).

Il estime également avoir contribué à raviver le collectif nîmois, alors en dormance<sup>13</sup>, au moment où il est élu : « Si je n'avais pas été là, cette histoire d'emprunts toxiques serait retombée, car moi je pouvais obtenir des documents ». À la différence du collectif grenoblois, Fabien travaille seul à interpeller les autorités communautaires, sans qu'il n'y ait de réunions organisées entre les membres du collectif nîmois et l'exécutif. Cela tient à la fois au fait qu'il est relativement nouveau dans l'institution, au moment où il interpelle sur les emprunts structurés. Il dispose de peu de relations, contrairement à l' élu avec lequel travaille le collectif grenoblois. Il est davantage isolé que ce dernier, comme nous le verrons. Sa position d' élu isolé tient aussi au fait qu'il est en tension avec les autres élus de son groupe au niveau municipal :

« À la mairie, j'ai été élu avec le Front de gauche, on était un groupe avec le Parti de gauche le Parti communiste et Europe écologie les verts. Par contre à l'agglo', je ne suis pas resté avec les communistes, ils étaient trois. Je voulais diriger le groupe à l'agglo, ils dirigeaient déjà le groupe à la mairie, mais ils ont refusé. Alors je fais ma vie à l'agglo' » (entretien le 15 avril 2019, à Nîmes).

Même seul, c'est au sein des arcanes institutionnelles qu'il multiplie, en sa qualité d' élu, les demandes pour avoir accès à certains documents, et à certaines informations, comme la formule du calcul l'indemnité de remboursement anticipé (indemnité que la métropole doit payer à la banque lui ayant fait souscrire lesdits emprunts structurés). Il multiplie les courriers envoyés à divers responsables politico-administratifs, comme le témoignent ces quelques extraits de mails :

« Monsieur [du service du conseil juridique – plateforme des communes, au secrétariat général de Nîmes-Métropole], dans le cadre de mon travail au sein du conseil communautaire, je sollicite la communication des documents : convention avec l'État et protocole transactionnel avec [la banque], avant le prochain conseil du mardi 29 mars [...] » (courrier du 24 mars 2016).

Fabien ne s'en tient pas au registre de la publicité passive. Il intervient dans les nombreuses différentes arènes communautaires où il siège (assemblée plénière, commission « finances »), pour exhorter l'exécutif à donner des éléments sur les modalités de voie de sortie des emprunts structurés, et à se justifier publiquement. Par exemple, lors d'un conseil communautaire en mars 2018, il prend la parole et interpelle le président :

« 1. Quelles ont été les modalités d'évaluation et de calcul de l'IRA d'un montant de 58,6 millions d'euros, que la communauté d'agglomération de Nîmes-Métropole a accepté de payer pour sortir de l'emprunt toxique n° XXX souscrit le 20 juin 2008 ?  
2. Quels sont les tableaux d'amortissement des quatre nouveaux emprunts conclus avec [la banque] dans le cadre de l'accord transactionnel du 22 avril 2016 relatif au paiement de

---

<sup>13</sup> William Gamson, *The Strategy of Social Protest*, op. cit., p. 30

l'IRA de l'emprunt toxique ?

3. Quelles sont les marges financières de l'établissement de crédit telles qu'elles résultent de cet accord transactionnel ?

4. Déduction faite de l'aide du Fonds de soutien, quelle est la part contributive, après amortissement, de la communauté d'agglomération de Nîmes-Métropole au paiement de l'IRA de l'emprunt toxique ?

5. Quelles sont les raisons qui ont conduit à abandonner l'option judiciaire tendant à l'annulation du contrat et de ses clauses abusives et à un remboursement de la somme empruntée au taux légal ? [...] »

Lesdites questions et les modalités d'interpellation politique ici de Fabien sont soigneusement préparées avec Eddy. L'expertise et la connaissance de ce dernier dans les emprunts structurés, de même que la jeunesse électorale de Fabien pousse ce dernier à solliciter Eddy. Comme on le voit, les interrogations sous-entendent que les délibérations prises ou allant être prises ne sont pas suffisamment fondées (et justifiées) et qu'elles soulèvent des questions morales (qui consistent à stigmatiser la double attitude de renoncement des pouvoirs publics en ne remettant pas en cause la responsabilité de la banque, et en renonçant à défendre les intérêts des citoyens). On voit donc bien comment Fabien qui, même s'il s'est de plus identifié aux travaux du collectif d'audit nîmois, se sert de la cause des emprunts structurés pour faire valoir une critique, de la même manière qu'Eddy trouve dans la position de François l'opportunité de développer les prises de l'audit citoyen au sein du cœur de l'assemblée communautaire. Après deux années, lorsque l'assemblée vote des délibérations prévoyant la sortie, par voie transactionnelle, des emprunts structurés avec la banque, il s'estime insatisfait de la réactivité de l'exécutif (et de l'état de la démocratie représentative<sup>14</sup>) à ses nombreuses tractations. Il rejoint l'initiative d'auditeurs-citoyens nîmois de porter une action en justice, au Tribunal administratif, pour faire annuler ces délibérations<sup>15</sup>.

Si on analyse le contenu des mémoires de ces requérants, dans le cas des recours pour excès de pouvoir, au-delà des normes légales (article 14 de la DDHC, loi de 1973 sur l'accès aux documents administratifs, diverses jurisprudences) que les auditeurs-citoyens nîmois citent en commun avec les militants grenoblois, on peut avoir qu'ils mentionnent aussi toutes les démarches entamées par Fabien au sein de l'administration communautaire. Cela vise à démontrer, par logique cumulative, le non-respect de l'exécutif des droits de l'opposition. Après le rejet de plusieurs référés-suspensions des auditeurs-citoyens en 2016, le Tribunal

---

<sup>14</sup> Ce discours critique du fonctionnement démocratique des institutions représentatives est un *leitmotiv* commun à tous les élus d'opposition avec qui les auditeurs-citoyens ont été en contact.

<sup>15</sup> Il est accompagné d'une autre élue d'opposition (Parti communiste français) qui, elle n'a aucun rapport formel à l'audit citoyen, mais qui a proposé d'être requérante pour donner du poids aux recours (tout en y voyant sûrement une opportunité pour se faire valoir comme opposante politique face à l'exécutif), ainsi que Clément, militant ATTAC et membre du collectif d'audit, auparavant magistrat (voir le profil au chapitre 4).

administratif annule les deux délibérations métropolitaines contestées en 2018, au titre d'un vice de procédure. En effet, le tribunal constate que certains documents destinés à éclairer le jugement des élus n'ont pas été transmis selon les conditions réglementaires (suffisamment en avance) pour que tous les élus votent selon un « jugement éclairé ». Quelques mois plus tard, l'exécutif fait revoter les mêmes délibérations consistant à ratifier le protocole transactionnel, en transmettant cette-fois les documents en avance aux élus. Fabien et les deux autres requérants réitèrent alors les recours au Tribunal administratif. Fabien ne se représente pas aux élections municipales en 2020. À la fin de l'année (2020), le juge déboute cette fois-ci les requérants.

Dans le cadre du collectif grenoblois, la situation est quelque peu différente. Gustave est élu conseiller municipal en 2001, avant d'être nommé élu communautaire à partir de 2009. La composition de l'assemblée communautaire demeure alors quelque peu particulière, en ce que l'exécutif, alors présidé par le maire socialiste de Seyssins (Didier Migaud), bénéficie d'un soutien large des différents groupes politiques représentés. Si Gustave soutenait la majorité socialiste au niveau de la ville de Grenoble entre 2001 et 2008, il passe dans l'opposition au Parti socialiste dès 2008. À partir de 2009, lorsqu'il siège au conseil communautaire, il décide également de se positionner dans l'opposition au président socialiste, Didier Migaud (remplacé par Marc Baïetto en 2010). C'est dans ce contexte qu'il va commencer à s'intéresser à trois contrats d'emprunts souscrits entre une banque et la métropole entre 2006 et 2007.

#### **Gustave : l'élus « entremettant » devenu lui-même auditeur-citoyen**

Gustave est né en 1949. Il effectue des études d'ingénieur en informatique, à Grenoble, puis enseigne pendant 44 ans l'informatique à l'université. Il date les prémices de son engagement politique dès la fin de ses études, forgé au long de ses voyages en Tunisie, au Chili (en 1973), en Algérie trois ans plus tard. Il est notamment marqué par la pensée tiers-mondiste.

À son retour, il anime un ciné-club, en invitant mensuellement un cinéaste de diverses nationalités, pour présenter leurs films et parler de leur pays. Il est également impliqué dans l'union du quartier où il vit, à Grenoble. Il adhère aux « alternatifs » en 2000, avant d'être élu conseiller municipal de Grenoble l'année suivante. Il siège dans un groupe intitulé « écologistes et gauche citoyenne », et s'intéresse de près aux questions relatives à la lutte contre les discriminations et le droit des étrangers.

En 2008, alors que son groupe soutient la majorité affiliée au Parti socialiste, il passe dans l'opposition municipale, à causes de décisions budgétaires de l'exécutif. Il se représente aux élections municipales en 2008 et siège désormais du côté de l'opposition. Il est également désigné élu communautaire à partir de 2009 et il siège dans l'opposition jusqu'en 2014<sup>16</sup>, sans étiquette<sup>17</sup>. Il se définit comme le « seul » élu communautaire ayant « lutté » contre les emprunts structurés et contre la voie de sortie transactionnelle des emprunts structurés de la métropole. Il bénéficie néanmoins de l'appui d'une association locale

<sup>16</sup> L'opposition n'est que très peu conséquente au sein de l'assemblée délibérante de Grenoble-Alpes Métropole. Celle-ci est alors gouvernée par des élus appartenant au Parti socialiste, depuis 1995, même si le président actuel qui l'est depuis 2014, s'est désencarté du Parti socialiste en 2018.

<sup>17</sup> Cette position de « non-apparenté » et de « minoritaire » telle que décrite par Olivier Nay (Olivier Nay, le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée, in Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis...*, op. cit., p. 62) convient bien aux élus d'opposition que sollicitent les militants français. Dans ce chapitre, on parle plus largement de « élus subalternes » pour désigner ces segments d'élus dans l'opposition, et appartenant à des petits groupes politiques.

– l'Association pour la démocratie, l'écologie et la solidarité (ADES) –, qui aide les élus de gauche à faire des interventions au sein des assemblées délibérantes (municipale et/ou métropolitaine) sur des sujets techniques. L'ADES dispose de militants historiques reconnus dans l'environnement grenoblois, connu pour leurs luttes contre la corruption, comme Raymond Avrillier.

À partir du moment où le collectif d'audit citoyen grenoblois se met en place (fin 2011), il s'en rapproche et les invite au sein de l'assemblée communautaire. Il en devient membre à partir de 2014, jusqu'à devenir requérant contre ces délibérations métropolitaines en 2016 (lorsqu'il n'est plus élu).

S'il n'était pas élu au moment de la souscription des emprunts (2006/2007), il affirme avoir recherché les comptes rendus des délibérations dès son arrivée à la métropole en 2009 :

« En 2007, il y a une demande de l'exécutif de la métro', à son conseil, de pouvoir l'autoriser à souscrire des emprunts, des bons de tirage jusqu'à 120 millions. Le stade avait été estimé à 25 millions, il a fini à 80-90 millions [...]. J'ai récupéré le débat de l'époque, personne ne disait que c'était un emprunt indexé au franc suisse. Je pense que le président de la métropole était au courant, son adjointe aux finances aussi [...] Personne n'a vu que c'était toxique, on s'en est rendu compte plus tard. Mais les choses ont changé, en 2010, il y a eu la Charte Gissler, qui impose que tous les emprunts soient classés selon des critères de dangerosité, de 1 à 6 ou 7. Avant le budget, il faut présenter les taux d'intérêt. Et c'est là qu'on a vu la toxicité de l'emprunt, par rapport à la Charte Gissler » (entretien le 19 février à Grenoble).

C'est donc à partir d'une législation nationale (la Charte Gissler<sup>18</sup>), visant à classer les prêts souscrits par des banques en fonction de leur « dangerosité », que Gustave se rend compte que la métropole a souscrit des emprunts structurés. Siégeant à la commission « finances » de la métropole, il recentre son travail d'opposant sur la question de ces emprunts structurés, en interpellant l'exécutif. Il estime que ce dossier lui prenait tout son temps, en plus de son activité professionnelle (professeur d'informatique). Au moment où le collectif d'audit citoyen grenoblois se met en place, fin 2011, Gustave est toujours élu métropolitain. Jusqu'en 2014, il fait bénéficier les militants de son accès aux documents internes, sans s'impliquer directement dans le collectif :

« On avait quand même des notes de la métro', assez bien faites, qui analysaient chaque prêt. Les documents étaient assez compréhensibles. Bien sûr, ils ne disaient pas que les taux d'intérêt allaient atteindre 20% [...]. En tant qu'élu pour la commission, on avait tous les éléments dans le dossier, pour préparer la commission [« finances »] [...]. C'est vrai qu'il y avait le registre des emprunts, et elle a imposé que chaque année il y ait l'état de la dette. Mais ce registre était lapidaire avec un grand tableau où l'on ne voit pas grand-chose. Mais la métro' faisait un peu plus sur chaque emprunt, expliquant où il en était » (entretien le 19 février à Grenoble).

---

<sup>18</sup> Charte Gissler de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, 2009.

Il en vient même à organiser une réunion entre des auditeurs-citoyens grenoblois et les élus siégeant au sein de la commission « finances » de la métropole en février 2012, alors que le collectif avait essuyé un refus de rencontre avec l'exécutif, le mois précédent. Un compte-rendu du collectif militant retrace l'état des débats :

« [Intervention d'une auditrice-citoyenne] : Remerciements pour cette invitation et présentation de la démarche du collectif. Présentation de la déclaration du collectif qui devait se faire à l'origine lors d'un conseil de la métro' du 27/01/2012.

[Maire de Pont-de-Claix, vice-président de la métropole chargé des finances] : Être endetté n'est pas une honte, on s'endette pour investir (bâtiments...). Les documents concernant le budget de la métro' sont publics. La proportion des emprunts toxiques par rapport à l'endettement global est inférieure à 10 %. "*Mais cela pose question et nécessite un regard fin pour la traiter au mieux*". La métro' va montrer une vigilance accrue sur les emprunts qui devront être contractés pour l'avenir. "*Ces emprunts méritent correction et nécessitent un vrai contrôle démocratique.*"

[Intervention de Gustave, conseiller municipal Grenoble] : Met l'accent sur le fait que le paiement d'intérêts (2 millions d'euros) à l'échéance de janvier 2012, risque de se produire toutes les années jusqu'à la fin du prêt et que ce n'est pas tenable. Si [la banque] ne veut pas reconsidérer les termes du contrat, la métropole doit décider un moratoire des versements, déclencher un audit et intenter une action en justice contre [la banque].

[Intervention d'un adjoint] : Sous 6 mois il devrait y avoir un nouvel organisme de financement avec [la banque], donc pas de panique les renégociations de prêts seront possibles à ce moment-là ».

Dans cet échange, on voit bien comment le discours et les positions de Gustave sont proches de celles du collectif (la situation financière n'est pas convenable, la banque ne prend pas ses responsabilités, il faut imposer un moratoire). Il n'est donc pas étonnant, après avoir décidé de ne pas se représenter aux élections municipales de 2014, de le voir se reconvertir dans le collectif d'audit citoyen, afin de poursuivre, « par procuration » la lutte contre les emprunts toxiques. Contrairement à Fabien, Gustave est resté au moins deux mandats comme conseiller municipal, lui permettant d'accumuler un capital politique relatif. D'autant aussi qu'il est militant associatif, mobilisé en Isère depuis le début des années 1990. S'il n'est resté qu'un mandat conseiller communautaire, il continue à se mobiliser, hors mandat, pour aider les élus d'une liste électorale aux élections de 2014 (« rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes ») à interpeller l'exécutif communautaire, en particulier sur les emprunts structurés.

En 2014, le nouveau président de la métropole, Christophe Ferrari, décide de retirer le recours au civil de la métropole, décidé par son prédécesseur Marc Baietto, contre la banque lui ayant fait souscrire des emprunts structurés (sous l'effet d'une loi nationale de 2014<sup>19</sup>). La reconversion de Gustave du côté de l'espace des mouvements sociaux grenoblois ne

---

<sup>19</sup> Loi n° 2014-844 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.

l'empêche pourtant pas, sans pouvoir siéger directement dans l'assemblée délibérante, de poursuivre l'exercice de son travail politique, de deux manières. D'abord, il continue à avoir accès à l'intranet de la métropole grâce aux identifiants de « collègues » élus. Il peut ainsi suivre directement l'état des débats, comme lorsqu'il était élu. Ensuite, il intervient, avec d'autres membres du collectif, lors du vote des délibérations métropolitaines qui entérinent le protocole transactionnel, en 2016. Il relate sa présence et celle des auditeurs-citoyens de la manière suivante :

« Ce jour-là, c'était un peu épique. On avait demandé le droit de prendre la parole, on a eu un refus assez tardivement. Du coup le texte qu'on avait prévu de lire, je l'ai photocopié dans la métro', on l'a distribué sur les tables, pour les élus. On avait les pancartes, pour la presse, cela avait beaucoup plus d'impact que quelqu'un qui prend la parole. En brandissant les banderoles, les journalistes se sont retournés et nous ont fait une belle publicité » (entretien le 19 février 2019, à Grenoble).

Il continue par ailleurs, à travers l'ADES, à se réunir avec des élus écologistes siégeant à la métropole, pour décider communément des positions communes quant au vote des délibérations. Il n'est donc pas étonnant que de tels élus écologistes aient voté défavorablement aux délibérations de ratification du protocole transactionnel en 2016. Mais son action ne se limite pas à convaincre les élus écologistes. Grâce à son savoir politique, acquis dans le cadre de ces mandats passés, et avec d'autres militants, il organise des réunions avec les différents groupes siégeant à l'assemblée métropolitaine, afin de les convaincre de voter contre les délibérations :

« On avait beaucoup bossé, on a rencontré tous les groupes politiques sauf le Front national, pour voir ce qu'ils allaient faire et voter. On a fait des entretiens d'une heure, la plupart des groupes nous avait envoyé leurs analystes financiers, nous, on avait un ancien trésorier-payeur général qui tenait la route au niveau de l'analyse financière. On a réussi à faire voter contre, le groupe écologiste. Pour la droite aussi. Mais on n'a pas réussi à faire voter contre le groupe communiste (à travers son président qui est le maire de Fontaine, qui a dit qu'il y avait déjà assez de problème au sein de la majorité et que ce n'était pas le peine d'en rajouter) et puis le groupe des non-inscrits (qui est surtout centre-droit, il y a quelqu'un qui est aujourd'hui d'En marche, et visiblement, il n'y comprenait rien). Eux, ils étaient six, ils se sont abstenus, s'ils avaient voté contre, cela ne serait pas passé » (entretien le 19 février 2019 à Grenoble).

Malgré ces tractations, les délibérations sont votées à une très courte majorité. Même chose à Nîmes-Métropole. Mais on voit bien le travail politique réalisé par ces citoyens-contrôleurs qui s'appuient sur des élus disposés à les soutenir, qui eux-mêmes leur font bénéficier de leur capacité à accéder à des ressources de l'institution (documents, contacts politiques, etc).

Face à l'impossibilité d'imposer leurs choix, ils recourent à l'action en justice. L'enquête auprès des directeurs financiers des deux métropoles, ainsi que l'exploitation d'archives de justice



administrative au Conseil d'État ont permis de révéler la singularité de telles démarches. Les deux directeurs financiers, s'ils n'ont pas omis qu'il était courant que des élus d'opposition contestent en justice des délibérations métropolitaines, ont pourtant été surpris puisque cela concernait un domaine d'action – les finances publiques, et en l'occurrence des contrats d'emprunt datés – considéré comme un domaine peu contentieux. En témoignent les propos du directeur financier de Nîmes-Métropole :

« Cela m'échappe, pourquoi ils [les requérants] s'obstinent à ça, même si je suis aussi révolté sur ces emprunts. Mais ils veulent quoi ? Que l'on attaque la banque ? Du coup ce sera les Français qui paient, pas les nîmois directement » (entretien le 16 avril 2019, à Nîmes).

À partir des exemples nîmois et grenoblois, on postule plus généralement que le citoyen-contrôleur n'entretient pas seulement des relations avec l'exécutif. Il s'appuie sur différentes positions au sein de l'institution, y compris auprès des élus les plus minoritaires. Il se situe ainsi à la lisière de plusieurs segments du champ politique.

Ensuite, il faut rapporter ces conditions d'interaction aux configurations métropolitaines nîmoises et grenobloises, où l'opposition politique est fragmentée. On n'y observe pas une opposition et une majorité claire. On est ainsi dans une configuration politique relativement close, dans une institution politique que certains ont qualifié d'éminemment technocratiques<sup>20</sup>, où les possibilités pour se promouvoir des auditeurs-citoyens sont limitées, que ce soit du côté de l'opposition comme celui de la majorité. On passe alors par des élus individuellement, donnant à voir une relative homologie des dispositions par rapport aux auditeurs-citoyens<sup>21</sup>, qui offre des ressources cognitives et techniques à des élus évoluant dans une institution qui valorise particulièrement le registre technique, plutôt que par des groupes politiques structurés et ayant un relatif poids dans le rapport des forces politiques (comme cela peut être le cas au niveau de Liège, ou de la Catalogne).

Considérons désormais d'autres modalités d'interaction avec des élus d'opposition, dans des configurations politiques (municipales ou régionales) dans lesquelles les militants se créent plus d'opportunités, notamment du fait d'une opposition plus structurée et plus forte symboliquement, avec des prérogatives politiques plus prononcées que dans le contexte métropolitain.

---

<sup>20</sup> Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée...*, *op. cit.*

<sup>21</sup> Ces militants et élus se croisent lors de rencontres ATTAC, ou de diverses occurrences militantes associatives, notamment à la maison des associations à Grenoble, ou au Centre Pablo Néruda à Nîmes. On a le même phénomène dans toutes les configurations politiques à l'étude.

## 2. Les forces d'opposition liégeoises comme voies d'interpellation critique de l'exécutif

À Liège, le travail avec les élus d'opposition n'obéit pas à la même logique. Les élus d'opposition sur lesquels s'appuient les membres du collectif ne participent pas aux réunions internes du collectif et ne dictent pas leurs orientations. Ils sont plutôt des collaborateurs ponctuels. Dans les premiers temps du collectif, ses membres multiplient les demandes de rencontre avec des responsables politico-administratifs de la ville, sans avoir de réponse. C'est via un élu d'opposition, siégeant sous l'étiquette « Ecolo » (parti écologiste), qu'ils parviennent à interpellier le bourgmestre socialiste. En pleine séance plénière, ledit élu prend à parti le bourgmestre :

« Pouvez-vous nous donner quelques explications concernant cette apparente impossibilité pour des citoyens soucieux des affaires qui les concernent d'accéder à des informations qui leur sont pourtant assurées par la loi ? »<sup>22</sup>.

Le bourgmestre aurait répondu, selon les paroles d'une enquêtée : « Vous êtes en train de vous faire entraîner dans quelque chose, par des gens dont vous ne savez même pas qui ils sont, leurs intentions. Vous êtes manipulé »<sup>23</sup>. On voit là que le bourgmestre lui-même en vient à questionner le label « citoyen » du collectif militant, derrière lequel il entrevoit une tentative de manipulation. À la sortie de la séance, les auditeurs-citoyens qui assistaient alors au conseil communal, s'approchent du premier édile, se présentent directement et parviennent à obtenir un rendez-vous, fixé quelques mois plus tard. C'est donc par l'intervention d'un élu d'opposition que les militants se sont vu reconnaître par l'exécutif. Afin d'améliorer leur *acceptance*, les auditeurs-citoyens vont d'abord surtout chercher à élaborer un « compromis de travail »<sup>24</sup> avec l'exécutif, notamment pour obtenir des documents administratifs visant à nourrir le travail d'audit. Si l'exécutif consent à leur donner certains documents, il se refuse à en donner d'autres, jugés pour le collectif essentiel, comme le tableau des emprunts. C'est pourquoi, après une première période, les militants se tournent vers des élus de l'opposition, principalement des partis écologistes (« Ecolo » qui devient « Vert ardent » aux

---

<sup>22</sup> Intervention retranscrite de l'élue en question, lors du conseil communal de Liège, le 16 décembre 2014.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Erving Goffman, *Communication Conduct...*, *op. cit.*

élections communales de 2018), communistes (« le Parti du travail de Belgique » – PTB) et de « VEGA » (une coopération citoyenne cherchant à se démarquer d’Ecolo).

On retrouve des formes d’homologie des dispositions, de ces militants qui se mobilisent dans des espaces de militance et des univers de pratiques non strictement semblables. Les plus jeunes ont fréquenté des associations similaires à l’université, avant de s’engager plus « associativement » (comme le collectif d’audit) ou « politiquement ». D’autres, plus âgés, se croisent à la sortie de l’école, habitant parfois les mêmes zones résidentielles. D’autres encore se retrouvent dans des espaces associatifs (café-débat ou rencontres thématiques), que certains élus liégeois d’opposition fréquentent, autant par habitus que pour apparaître proche de la « société civile » liégeoise et affirmer cette identité politique militante.

Si l’on revient aux modalités d’interactions, certains de ses élus transmettent les documents que les militants ne parvenaient pas à obtenir de l’exécutif. À la différence des collectifs français dont la portée de l’audit est très restreinte, les militants liégeois cherchent à accéder à des documents très divers (pas seulement à des contrats d’emprunt très spécifiques). À titre d’exemple, un auditeur-citoyen exprime en entretien :

« [...] on a fait des collaborations avec certaines [organisations politiques], qui nous donnaient par exemple accès à certains rapports du conseil communal, l’ordre du jour à l’avance, comme cela on pouvait se préparer » (entretien le 19 janvier 2019, à Liège).

Une autre militante évoque que les élus Ecolo transmettent au collectif les « plans de gestion » de la ville de Liège, réalisés par le CRAC (entretien le 14 janvier 2019, à Liège). Au-delà de la question de la transmission de documents, que l’on a déjà bien illustré à travers l’attention du travail politique des collectifs français, il s’agit ici de donner à voir une autre modalité d’interaction entre citoyen-contrôleur et élus. Dans la configuration liégeoise, il s’agit pour le collectif de préparer avec des élus d’opposition des interpellations de l’exécutif municipal. Plusieurs réunions informelles se sont tenues entre militants et élus d’opposition. Comme affirme Marie (voir le profil au chapitre 1) :

« Il y a Guy [voir profil au chapitre 4] qui a des connaissances chez Ecolo, et [un autre militant] au PTB. Cela fonctionne de manière informelle. Mais nous [Marie et Jean, voir profil au chapitre 9], c’est juste avant le conseil communal qu’on les côtoie » (entretien le 11 janvier 2019, à Liège).

Les propos de Marie témoignent des relations qu’elle et d’autres activistes entretiennent avec des élus d’opposition liégeois. Ici, Marie fait référence à une situation de réunion, où il s’agit plus de réfléchir communément avec ces élus d’opposition, selon les points à l’ordre du jour,

sur les opportunités d'aller interroger des membres de l'exécutif municipal, que de contrôler leur vote (ou d'obtenir des documents). Il faut souligner que, lorsque j'essaie d'approfondir ces interactions, plusieurs des militants évoquent avec une certaine réserve leur propre travail politique, ce qui témoigne d'un certain malaise avec ces démarches politiques :

**« Q : Est-ce que des partis d'opposition vous ont aidé à préparer des interventions par rapport aux comptes de la ville ?**

R : Ce serait peut-être un peu prétentieux de dire que c'est nous qui avons aidé Ecolo à faire ses analyses. Il faut plutôt parler de consultations. Il y a eu des discussions, qu'ils s'en soient servis, oui, mais je ne prétendrai pas que l'on ait préparé leurs interventions » (entretien le 14 janvier 2019, à Liège).

Le refus d'assumer ce rôle de participant au marché des biens politiques est d'autant plus paradoxal que le collectif d'audit s'est manifesté au moment des élections communales de 2018<sup>25</sup>. Il a notamment publié un « memorandum » afin d'exprimer ses principales demandes, aux listes en lice, en vue des élections communales de 2018<sup>26</sup>. Guy réalise même un article afin de faire le « suivi » de la proposition d'audit dans les programmes électoraux, publié sur le site du collectif d'audit liégeois, et intitulé « Belgique, Communales à Liège : Que disent les programmes des partis sur la dette et l'audit ? ». Voici quelques extraits dudit article :

« Qu'est-ce qu'on en a à faire de la dette de la ville !? Voici une question bien légitime tant les chantiers sur lesquels il serait nécessaire d'intervenir sont nombreux en Cité ardente, tant dans les sphères socio-économiques, qu'environnementale ou culturelle. Pour faire court, disons que toute possibilité d'action dans n'importe lequel de ces domaines repose justement sur l'enjeu de la dette [...]. Le cas de Liège est particulièrement emblématique – et donc particulièrement problématique – puisque notre ville est LA commune la plus endettée de Wallonie avec une dette de près d'un milliard d'euros [...]. Bref, on l'aura compris, le paiement de la dette est un enjeu central pour Liège et conditionnera indubitablement la réalisation des engagements pris par les partis dans cette campagne. D'où la question que nous posons ici : Que comptent faire les partis par rapport à cette fameuse dette ?

Ceux qui en parlent :

- PTB : Dans le programme du PTB [...], il est écrit ceci : "Nous auditerons la dette de la ville de Liège afin de mettre en évidence la part illégitime de cette dette. Nous renégocierons les taux d'intérêts contractés auprès des banques pour les aligner sur les taux très faibles auxquels empruntent ces mêmes banques à la banque centrale européenne. Une banque publique sera un outil indispensable dans cette politique de la dette. " [...] *Les expressions utilisées ainsi que la chronologie rappellent une certaine brochure (et nous n'allons bien sûr pas crier à la violation de droit d'auteur) ... Dont acte [...]*

---

<sup>25</sup> On rejoint la remarque de Clément Desrumaux et Grégory Hû selon lesquels les formations politiques en lutte dans un champ politique local sont plus susceptibles d'être réactifs aux demandes exprimées par des collectifs associatifs, syndicaux ou de citoyens, qui peuvent en tirer partie peu avant les échéances électorales, que lors des temps non-électorales. Clément Desrumaux, Grégory Hû, « Analyse configurationnelle des relations entre organisations partisans et mobilisations : l'exemple du PS et de l'UMP », in Simon Luck et Stéphanie Dechezelles (dir.), *Voix de la rue ou voie des urnes ?...*, op. cit., p. 62.

<sup>26</sup> Les propositions contenues dans ce document ne seront pas ici étudiées puisqu'elles ont fait l'objet de l'analyse au chapitre 3.

- VEGA : Pas d'engagement formel à un audit citoyen de la dette dans le programme de VEGA. Par contre, le problème de la dette et la bombe à retardement que représente la cotisation de responsabilisation/solidarité pour Liège (voir dans notre brochure « 15 choses... » pour les détails concernant celle-ci) sont soulignés par Vega [...].

[...] Celui qui en parle mais qui laisse l'essentiel en suspens :

- le Mouvement réformateur. Les libéraux parlent de création de budgets participatifs citoyens dans les quartiers et promettent plus de transparence dans la gestion de la ville [...] Ce parti s'engage à "réaliser un audit externe de la dette et des finances locales" [...] Lorsque l'on parle d'audit externe de la dette, on entend en général une analyse de la dette par une société d'audit, typiquement par l'un des Big four que sont KPMG – qui intervient déjà dans la gestion financière de la Ville – Ernst & Young , Deloitte ou PWC.

Ceux qui n'en disent rien : le Parti socialiste et le Centre démocrate humaniste. Dans les programmes des deux partis de la majorité sortante pas un seul mot sur la dette. Pourtant, *nous avons eu l'occasion de rencontrer les dirigeants liégeois de ces partis et ils nous ont bien fait entendre qu'ils étaient parfaitement au courant des enjeux à ce sujet* » (article daté du 10 octobre 2018 ; je souligne).

Bien que certains militants tendent à minorer, en entretien, la nature politique de leur travail, on voit bien comment l'extrait de cet article illustre le sens pratique (politique) des acteurs, quand il s'agit de valoriser le projet d'audit citoyen auprès des diverses listes, y compris celles qui partagent le moins les orientations idéologiques du collectif d'audit (comme le Mouvement réformateur). Ainsi, à la différence des collectifs français, mais dans un même mouvement que les collectifs de Madrid–Ville et de Catalogne (et de Madrid–Région en 2020), les auditeurs-citoyens liégeois participent, de près ou de loin, à la campagne électorale. Sans qu'ils souhaitent s'inscrire dans le registre partisan (se montrer proche d'une formation en particulier), ils contribuent à légitimer les structures partisans, en ce qu'ils s'en remettent aux acteurs de la compétition électorale. Ils légitiment ces structures en produisant des contenus qu'ils leur suggèrent de reprendre. Ainsi, ils ne cherchent non pas à faire campagne pour une liste en particulier (sauf à Madrid–Ville), mais à inscrire l'audit citoyen et la dette de la ville comme préoccupation centrale et légitime sur l'agenda électoral.

Au-delà de cette prise de position relativement publique du collectif d'audit, il faut souligner que ses membres restent en général plutôt à distance des mondes politiques institutionnalisés. Ils prennent soin de ne pas fréquenter les arènes politiques les plus exposées publiquement. Ils connaissent également des outils à leur disposition, comme l'interpellation citoyenne d'interpellation consacrée officiellement en Wallonie en 2012<sup>27</sup>, qu'ils ne mobilisent pourtant

---

<sup>27</sup> Les interpellations citoyennes sont inscrites dans l'article L1122-14 du Code (wallon) de la démocratie locale et de la décentralisation (2004) et formalisées par un décret du Parlement wallon datant du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Une étude datée de 2007 révèle le

pas. Plutôt que d'agiter cet outil qui leur permettrait d'aller interpellier directement l'exécutif, ils préfèrent multiplier les réunions informelles, que ce soit avec des membres de l'exécutif, ou des élus d'opposition, pour ne pas participer et pour ne pas s'afficher dans les arènes politiques les plus ritualisées (conseil communal, par exemple). Ainsi, ils décident communément d'investir des espaces plus feutrés<sup>28</sup> (les coulisses, si l'on reprend le vocable des sociologues qui emploient la métaphore dramaturgique<sup>29</sup>). Voici par exemple un extrait de lettre adressée par le collectif aux élus du Parti du travail de Belgique, juste avant le premier conseil communal de la nouvelle majorité élue, en janvier 2019 :

« À l'ordre du jour du conseil communal du lundi 4 février, le point 53 mérite que l'on s'interroge. Il s'agit d'un emprunt CRAC d'aide extraordinaire à long terme (20 ans) pour payer la cotisation de responsabilisation<sup>30</sup> 2017. Il faut savoir que dans le passé, pour ces emprunts, le CRAC prenait les intérêts à sa charge. Aujourd'hui c'est terminé. C'est à la ville de payer intérêts et capital. Lors du conseil communal du 26 mars 2018, [l']échevin des finances, a annoncé le coût des intérêts pour 1 emprunt de 25.995.296 euros pour 1 an de cotisation de responsabilisation (2016). Ces intérêts s'élevaient, pour la première année, à 513.632 euros. Cela représente, en 20 ans, 4.925.241 euros d'intérêts. Jusqu'à présent, les villes payaient cette cotisation avec 1 an de retard. La circulaire de la ministre [régionale] des pouvoirs locaux du 6 mars 2018 exige de ramener cette cotisation à l'année en cours et demande "un rattrapage". Selon cette circulaire, Liège devrait payer cette année la totalité de 2017 et 30% de 2018. Qu'en est-il ? Dans les comptes de la ville, la cotisation de responsabilisation 2016 s'élève à 26 millions. Nous n'avons pas les sommes pour 2017 et 2018. En 2019, la somme annoncée est à 30 millions (et en 2023, 67 millions). Pour [le collectif], ces emprunts sont dramatiques pour la ville. Ils renforcent la dépendance vis-à-vis du CRAC, donc la perte d'autonomie, et surtout ils condamnent les générations futures à l'austérité financière. Comment en tant que conseiller-ère vous positionnez-vous ? Quelles vont être vos interpellations ? Possédez-vous les chiffres et l'ensemble des données ? »

Dans cette lettre, les militants font état de ses préoccupations et demandes, sur la base de l'ordre du jour du prochain conseil communal, qui doit se tenir quelques jours après cet échange. On y voit alors la démonstration des connaissances et la manipulation des données comptables par les militants, mais surtout l'interpellation morale destinée à saisir les élus d'oppositions :

---

peu d'utilisations de ce « dispositif participatif légalisé », lire : Jean-Benoît Pilet, Dries Verlet, An Heyerick, Pascal Delwit, Thomas Block, « Participatory Democracy in Belgium... », *op. cit.* Cela consiste, pour les habitants d'une commune, à pouvoir poser une question orale afin d'interpeller directement le collègue en séance publique du conseil communal.

<sup>28</sup> Il n'y a pas de conflit dans le principe d'adopter une telle stratégie d'interpellation politique, discrète. Il demeure toutefois des conflits relatifs sur les contacts politiques à entreprendre, s'agissant de cibler des élus de la majorité ou de l'opposition.

<sup>29</sup> Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne 1 : La présentation de soi*, Paris, Minuit, 1973.

<sup>30</sup> La « cotisation de responsabilisation » est une cotisation pour toute administration communale ou provinciale, affiliée au « Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales », dans le cas où le montant des pensions versées aux agents publics retraités est supérieur aux cotisations pension de base prélevées sur les salaires des agents publics en exercice. C'est donc normalement à la ville de Liège de compenser la différence entre le coût réel des pensions d'agents retraités et le montant des pensions des agents en exercice, qui augmente d'autant plus que le déficit de financement de la ville ne permet pas d'embaucher des agents permanents, ce qui pourrait augmenter la somme des cotisations affectées au paiement des pensions des agents retraités. Toutefois, étant en déficit de financement, la ville doit se refinancer par l'intermédiaire du CRAC.

les emprunts sont « dramatiques », la ville de Liège n'a plus « d'autonomie » [financière], il y a un risque permanent d'« austérité ». Les militants enjoignent ici les élus à intervenir en ce sens au sein du prochain conseil communal, afin d'invoquer les éléments invoqués pour interpellier l'exécutif liégeois. Il s'agit ici d'une interpellation morale par procuration : ils cherchent à persuader et convaincre les élus d'opposition de contraindre l'exécutif à se questionner sur ses propres choix financiers, au nom des valeurs invoquées (de l'autonomie financière, de la nécessité de sortir de l'« austérité financière » et de la culpabilisation de l'endetté, de l'épanouissement social de la population).

Du côté des élus d'opposition liégeois que les militants contactent, que j'ai pu notamment rencontrer, on retrouve certaines caractéristiques communes : plutôt à gauche de l'échiquier politique (à gauche du Parti socialiste belge), plutôt « jeunes » dans leur carrière politique électorale, souvent dans leur premier mandat (élus en 2012). Ces mandataires politiques sont, logiquement, souvent en charge des questions budgétaires ou financières pour leur parti, et siègent dans les commissions « budget » ou « finances ». Par ailleurs, ils multiplient leurs critiques, pas seulement vis-à-vis de l'orientation des décisions du collège communal (l'exécutif), mais vis-à-vis de la place accordée par le collège aux élus d'opposition. Comme dans les collectifs français, ils stigmatisent le manque de démocratie à l'intérieur de la fabrique des décisions communales :

« C'est frustrant, quand on est dans l'opposition, et souvent en politique, de ne pas être crédité des idées que l'on amène [...]. Je pense que l'administration ne nous facilite pas du tout la vie, à de multiples égards. Je pense que l'on devrait pouvoir disposer du budget au moins trois semaines à l'avance, pour avoir le temps de faire un retour vers des militants, pour avoir le temps de consulter des techniciens qui ne sont pas forcément disponibles en 24h. Je reproche au [directeur financier] de ne pas mettre en place des outils qui permettraient des lectures transversales » (entretien avec un élu VEGA, le 5 novembre 2019, à Liège).

### **François : élu VEGA**

François a 38 ans au moment de l'entretien. Il m'accueille au siège de la coopérative d'urbanisme à laquelle il travaille à Liège, me précisant que son statut d'élu non-exécutif ne lui permet pas de vivre de la politique. Il a été élu en 2012, sous l'étiquette « VEGA », un micro-parti écologiste (il la définit comme une « coopérative politique ») refusant de s'incorporer dans Ecolo. Il a pourtant fait ses débuts politiques au sein d'Ecolo qu'il a quitté au bout de deux ans.

Il a fait des études de philosophie à l'Université Libre de Bruxelles. Par la suite, il multiplie les prérogatives professionnelles : « Avant, j'étais journaliste, *designer*, j'ai été au chômage, j'ai aussi travaillé dans une autre association d'éduc' populaire ». Il a commencé à militer à 16 ans : « J'étais Président de la Fédération des étudiants francophones, j'ai été membre du conseil d'administratif de la LDH belge, j'ai été dans l'associatif environnemental en Wallonie. J'ai un CV militant assez long, vous le trouverez sur Internet ». Justement, dans son autobiographie (s'apparentant quasiment à une biographie d'institution), il évoque les multiples engagements sociaux qu'il a eu l'occasion d'investir : « Je me suis ensuite investi dans les mouvements de défense des précaires, participant à l'organisation

de l'Euromayday ou à l'action de syndicalisme émergent Flexblues (2006) [...]. Je me suis également impliqué dans des combats environnementaux [...]. J'ai été administrateur de la fédération Inter-Environnement Wallonie. Je fais partie des fondateurs de la coopérative "Vin de Liège". Au printemps 2008, j'ai été à l'initiative, en compagnie d'Alain De Clerck, du mouvement "Liège 2015", qui défendait la candidature de Liège comme capitale européenne de la culture et a fédéré des dizaines de milliers de Liégeoises et de Liégeois [...].

Il est le seul élu de VEGA au conseil communal. Il est particulièrement critique des autres élus d'opposition de gauche, estimant que le PTB est trop « populiste », quand les représentants d'Ecolo représentent pour lui ces élites urbaines qui agitent le « participationnisme » et la proximité aux citoyens pour valoriser les intérêts des classes les plus éduquées. Il se fait notamment le défenseur des classes populaires, desquelles il tient à rappeler sa provenance (groupe d'appartenance dans sa socialisation primaire). Pour la mandature 2019-2024, il siège dans les commissions « sécurité/police », « finances » et « développement territorial ».

François déplore ainsi que le collège ne soit pas réceptif aux idées provenant des élus d'opposition, critique à laquelle il ajoute le manque de lisibilité des comptes publics et le problème de structuration des débats budgétaires<sup>31</sup> :

« Comment se passe un débat budgétaire ? Ligne par ligne, "plus" ou "moins" par rapport à l'exercice précédent. Le commentaire des conseillers communaux consiste à commenter les "plus" et les "moins". Et c'est extrêmement facile de dissimuler, de diviser. Le budget est d'une telle complexité qu'il faut savoir rattacher des lignes à d'autres. Il y a aussi la nécessité d'une observation des évolutions dans la longue durée, qui est beaucoup plus significatives et intéressantes que d'une année sur l'autre » (entretien avec un élu VEGA, le 5 novembre 2019, à Liège).

Une élue, cette fois-ci étiquetée Ecolo, évoque aussi le « problème » des relations entre élus d'opposition d'un côté, et élus de la majorité, du conseil communal et des fonctionnaires de l'autre :

« [...] dans l'opposition à la ville de Liège, c'est compliqué d'avoir de l'information. On demande beaucoup, rien n'est fait spontanément. Il y a une difficulté à avoir un accès à l'information. Dès que tu sens qu'il y a un truc puant, tu demandes des informations, on t'en donne mais d'autres... Il n'y a pas une volonté d'être transparent. Je trouve que les fonctionnaires ont une grande place dans la politique. Il y a une confusion des rôles par moment. Le directeur financier a pris parfois des libertés un peu grandes par rapport à son rôle [...]. La majorité travaille très peu avec l'opposition. Ils vont plutôt se reposer sur leur administration... [...]. [Les élus de la majorité] sont tellement peu dans la co-construction » (entretien le 23 octobre 2020, à Bruxelles).

---

<sup>31</sup> Cela fait directement écho à ce qu'Aaron Wildavsky appelle le *burden of calculation*. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, op. cit. p. 10.



### **Caroline : élue Ecolo**

Caroline, dans la trentaine, fait partie de cette génération politique montante « écologiste » en Belgique. Elle a fait des études en histoire à l'Université de Liège, avant d'entamer une thèse sur le « passé en France au XVIIIe siècle ». Elle travaille par la suite dans des observatoires et des centres de recherche, en particulier sur la thématique des usages de la drogue et de l'alcool. Au moment de l'entretien, elle est rédactrice en cheffe d'une revue de santé pour les professionnels du social et de la santé.

Elle se présente dès 2012 aux élections communales pour « Ecolo ». Elle devient conseillère à l'action sociale (hors des postes de conseillers communaux qui siègent en plénière). En 2014, une des conseillères Ecolo démissionne et Caroline la remplace à la fin de l'année. En 2017, elle devient cheffe de groupe d'Ecolo. Elle siège alors dans la commission « budget ». Elle est désignée tête de liste aux élections communales de 2018, où elle est réélue.

L'élu VEGA met aussi en valeur le déficit de compétences des élus sur la capacité à comprendre et à interpeller le collègue à partir de la lecture des budgets :

« D'ailleurs, moi, je m'estime non-compétent pour lire le budget. Je fais chaque année une longue intervention sur le budget, je le lis et me prononce, mais je ne m'estime pas compétent, comme la majorité de mes collègues au conseil communal, qui ne sont pas compétents pour traiter un budget dans les conditions difficiles dans lesquelles nous sommes car on a une semaine pour tout lire, à peine » (entretien avec un élu VEGA, le 5 novembre 2019, à Liège).

Sentiment d'incompétence subjective également partagé par une autre élue Ecolo :

« La ville de Liège n'organise pas une formation pour les conseillers sur les finances communales [...]. J'étais présidente d'une commission, et j'ai invité les nouveaux élus à s'exprimer, en leur disant : "c'est le début, n'hésitez pas à poser des questions". Alors que ce que fait la majorité, c'est l'inverse. C'est tout faire pour éviter les questions, les débats. En disant par exemple que telle mesure a déjà été présentée, discutée, alors que c'était la législature précédente » (entretien le 23 octobre 2020, à Bruxelles).

Cette incapacité à contrôler le budget proposé par l'exécutif est notamment l'opportunité pour ces élus de solliciter les savoir-faire du collectif liégeois d'audit. Enfin, les quelques élus avec qui je me suis entretenu soulignent un manque de débat publicisé, de discussion collective et contradictoire sur la dette communale :

« Nous ce qu'on voit c'est que les débats sont coupés des liégeois et liégeoises. Du coup, quand on arrive en plénière, les partis traditionnels font un seul bloc, il n'y a plus de débat, on ne sait plus les positions des uns des autres. Nous on ne veut pas travailler comme cela. On subit pas mal de pression pour se plier à ça [...]. Dès qu'on leur demande plus d'argent pour les politiques sociales, à chaque fois on nous dit que le fonds des communes<sup>32</sup> est sous financé, que c'est la région et qu'on ne peut rien faire, ou qu'on a un plan de gestion imposé par la région et on ne

---

<sup>32</sup> Le « Fonds des communes » représente la dotation budgétaire de la région wallonne versée annuellement aux différentes communes appartenant à la région.

sait pas faire grand-chose et que si on exagère, la région va nous tomber dessus. Mais on n'a jamais eu de sanctions. Ils disent : "si jamais..., peut-être que", mais ils n'ont même pas essayé. Les balises de la région wallonne sont moins élevées que celles qu'ils se mettent ici. La région, en termes de logement par exemple, permet plus d'investissement que ce que la ville fait » (entretien avec une élue PTB, le 24 janvier 2020, à Liège).

« Les élus politiques liégeois ont tendance à se comporter, vis-à-vis des finances... par exemple, sur la question de l'endettement, ils considèrent que cela va être repris par un autre niveau de pouvoir à un autre moment, car ils considèrent que ce n'est pas à eux d'en avoir la charge [...] C'est particulier de les voir chaque année se dire que les charges de la dette sont intenable et de ne pas en faire un débat public liégeois » (entretien avec Caroline, élue Ecolo, le 9 novembre 2019, à Liège).

La suite des entretiens permet de comprendre en quoi le collectif d'audit et ses travaux peuvent être « utile » et pertinent pour ces élus d'opposition. Par exemple l'élue VEGA évoque : « Ce rôle d'opposition [politique] est important, c'est un rôle de contrôle ». Ne se sentant pas apte, dans les conditions d'exercice du mandat d'élue d'opposition, à pouvoir véritablement contrôler toute l'action de l'exécutif, il s'appuie notamment sur les analyses du collectif d'audit citoyen pour avoir une vision plus large des finances et de la dette communale, pour ne pas rester enfermer dans la vision financière incrémentale supposée par le débat budgétaire (où « l'on discute ligne par ligne »). Du point de vue des militants, il s'agit de contrôler les actions politiques des gouvernants, par le biais du contrôle que peut potentiellement exercer un élu d'opposition, même subalterne dans la hiérarchie politique communale. Le croisement de ces deux volontés de contrôle permettrait de maximaliser ce dernier vis-à-vis de l'exécutif. L'élue PTB, quant à elle, affirme :

« Quand les élus du collège présentent les dépenses de la ville, ils sont obligés de poser le truc. Donc c'est là qu'on intervient, [le collectif d'audit citoyen] aussi. À part à ce moment-là, même dans ce cadre-là, il n'y a jamais un point sur la dette. Chaque année on demande un article financier pour avoir un audit de la dette, avant de parler de dette illégitime [...] Le budget pour analyser la dette, il faut mettre deux ou trois experts, inviter [le collectif] et quelques autres personnes de la société civile » (entretien avec une élue PTB, le 24 janvier 2020, à Liège).

### **Sophie : représentante liégeoise du PTB**

À 36 ans, Sophie est la « n°1 » du PTB liégeois, alors qu'elle a longtemps été « n°2 » derrière le conseiller communal Raoul Hedebouw devenu porte-parole et député fédéral du PTB en 2014.

Issue d'une famille « de gauche », dont une partie s'est engagée dans la résistance au franquisme en Espagne, elle est née en Belgique, où elle a fréquenté des écoles dites « pédagogie Freinet ». Elle est diplômée en « sciences biomédicales orientation recherche et sciences biomédicales appliquées aux pays en voie de développement à l'Université de Liège ». Elle a d'abord travaillé dans une association d'animation socioculturelle pour enfants. Elle est ensuite devenue enseignante en sciences dans une école technique et professionnelle. Elle commence à militer au début des années 2000 au PTB, lorsqu'elle était étudiante, en intégrant la « COMAC » (le mouvement de jeunesse du PTB) et devient l'une des premières élues de la formation au niveau liégeois en 2012. Elle devient cheffe de groupe PTB

au conseil communal en 2015. À côté de ses activités partisanes, elle affirme militer pour « développer le secteur culturel public » (entretien le 24 janvier 2020).

Face aux résultats électoraux du PTB aux élections communales de 2018, l'équipe sortante (PS) propose au PTB de co-gouverner. Elle participe aux négociations, mais la formation préfère finalement rester du côté de l'opposition au niveau local. Pour la mandature 2019-2024, elle fait partie des commissions « budget », « instruction publique » et « participation citoyenne ». Elle participe à de nombreux mouvements sociaux, dans la tentative du PTB de rester proche de l'espace des mouvements sociaux liégeois et belges plus largement (« la Grande colère », manifestation pour la santé publique, manifestation pour une pension digne, marches pour le climat, etc.)

Cherchant à incarner une « autre manière de gouverner » et de faire de la politique, les élus PTB s'appuient sur des collectifs de la société civile liégeoise, pour élargir le débat public et stigmatiser ce qu'ils considèrent comme une faible propension du collège à gouverner à travers une gouvernance impliquant des collectifs associatifs, citoyens et contestataires. Si l'on sort de la démarche compréhensive, et que l'on épouse le cadre conceptuel du « champ politique », il va de soi que la mobilisation de ressources extérieures à « la » politique permet à ces élus d'opposition de se faire valoir dans le jeu, d'affirmer leur légitimité sociologique à amender les règles du jeu<sup>33</sup>. Dans un registre plus proche de l'affinité élective, une des élues Ecolo affirme :

« Je rejoins [le collectif d'audit citoyen] sur le fond de leurs analyses. Je pense que les mesures austéritaires ne sont pas bonnes. Cela nous mène à des partenariats public-privé et c'est une erreur, d'arrêter la gestion du service public par le public » (entretien le 23 octobre 2020, à Bruxelles).

On voit donc bien comment, depuis la perspective des élus d'opposition, le collectif d'audit est utile dans le travail d'interpellation de l'exécutif, autant que les élus d'opposition sont un moyen parmi d'autres pour les auditeurs-citoyens afin d'obtenir des informations essentielles à leur évaluation, et faire de la politique par procuration, en s'opposant à la privatisation des services publics ou à l'austérité budgétaire. On est là, du point de vue des acteurs partisans, sur une externalisation partielle des prises de position sous-traitées à des collectifs de militants, qui sont toutefois intéressées à cette externalisation qui leur garantit l'accès à des documents, de même que cela leur permet d'orienter à leurs demandes les interventions susceptibles d'interpeller l'exécutif.

Soulignons aussi que si l'expertise offerte par les militants semble ajustée aux interventions des élus métropolitains qui agissent dans une institution vue comme technocratique, les élus de l'opposition liégeoise bénéficient de cette expertise militante qui tend à tout sauf à dépolitiser les interventions politiques. Les élus d'opposition cherchent notamment à s'interposer comme

---

<sup>33</sup> Pierre Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, 2014 [1<sup>ère</sup> édition : 2001], Partie II : « L'institution sociale du pouvoir symbolique » et Partie III : « Pouvoir symbolique et champ politique ».

interlocuteurs crédibles à l'exécutif, en jouant sur le registre technique et politique. L'interpellation par les données chiffrées, préparées par les auditeurs-citoyens, leur permet de questionner le fondement des actions de l'exécutif.

On a ainsi vu, au sein de ces configurations politiques, comment des citoyens-contrôleurs travaillaient de manière plus ou moins épisodiques avec certains élus d'opposition, en déclinant les modalités de l'« échange » politique : accès à des documents, préparation d'interpellation pour exhorter l'exécutif à rendre des comptes. Il nous faut désormais voir les autres configurations politiques à l'étude et d'autres modalités d'interaction entre militants et élus d'opposition, où il ne s'agit plus seulement de préparer des interventions politiques ponctuelles et strictement localisées.

## II. L'audit citoyen comme ressource partisane : co-produire l'action politique contestataire

Il nous reste à voir des configurations politiques, dans lesquelles les collectifs d'audit en viennent à véritablement « armer » la critique partisane, c'est-à-dire à valoriser les entreprises de moralisation qu'ils mettent en œuvre, dans les stratégies politiques des élus d'opposition, au-delà d'un dossier politique précis. À la différence des modalités d'interpellation via les élus d'opposition que l'on a jusqu'ici détaillées dans la première partie de ce chapitre, il s'agit d'insister sur des relations de collaboration entre des collectifs d'audit et des opposants politiques ayant mandat, et la manière dont ils produisent communément des ressources d'opposition, sans que cela ne se réduise à interpellier l'exécutif sur un point spécifique de l'ordre du jour (cas de Liège) ou sur un éventuel défaut de transparence ou sur des emprunts particuliers (cas des collectifs français).

Ces collaborations vont plus loin, puisqu'il s'agit pour les militants d'influer plus durablement sur les positions des élus contestataires (et leurs interventions dans les assemblées délibérantes). On a déjà vu, dans le cadre liégeois, la manière dont les militants ont cherché à peser sur l'agenda de la campagne électorale communale de 2018. On reviendra ici sur deux autres exemples, à mon sens, encore plus significatifs : d'abord, le cas du collectif catalan qui a produit avec des élus de la Candidatura d'unitat popular (CUP) une motion au Parlement catalan, pour institutionnaliser l'audit citoyen. Ensuite, on étudiera la manière dont les membres de Madrid-Région ont entamé plusieurs démarches politiques destinées à imposer leurs positions et leur grille de lecture, à destination de certains élus régionaux. On conclura le chapitre avec une

analyse des variations et des invariants dans la manière dont les divers auditeurs-citoyens ont sollicité des élus d'opposition, afin d'exposer les chemins différenciés épousés par les militants pour relayer leurs revendications par l'intermédiaire d'acteurs politiques et partisans. On indiquera également les tensions éprouvées par les auditeurs-citoyens dans le fait de se « lier » à des élus, alors même qu'ils sont attachés au principe de l'apartenance.

### 1. Co-produire une motion parlementaire symbolique<sup>34</sup> : le collectif catalan et sa configuration politique

Quelques mois après l'émergence du collectif en catalan en mars 2012, des élus d'opposition de la CUP<sup>35</sup> au Parlement catalan déposent une motion appelant à un « audit de la dette de la *Generalitat* »<sup>36</sup>. Mais cette motion, qui a été rejetée par les deux formations majoritaires catalanes, n'est que la première pierre d'une collaboration plus profonde entre les auditeurs-citoyens catalans et la CUP<sup>37</sup>. On n'est plus seulement sur des interpellations orales dans le cadre des assemblées délibérantes, où les militants aident les élus d'opposition à formuler leurs prises de parole en conseil communal ou métropolitain. Ici, il s'agit de co-produire un document, une motion parlementaire certes à portée symbolique, mais qui reste toutefois officielle, écrite, négociée et approuvée par la majorité des forces politiques d'un parlement régional à pouvoir législatif. L'enquête a permis de repérer les liens existants entre des membres du collectif d'audit citoyen catalan et des membres du parti de la CUP. Irene, dont on a déjà évoqué le parcours exemplaire de militante professionnelle et professionnalisée sur la question de la dette depuis les années 2000, a déjà fréquenté certains de ces trois mandataires de la CUP, avant leur entrée en fonction, lors de forums « alter-sociaux », qui sont des rassemblements anticapitalistes. Elle dispose donc d'une disposition à travailler avec la CUP, qui lui assure en retour un accès à la *Generalitat*. Irene, qui a déjà travaillé notamment sur la dette publique de l'Espagne vis-à-vis de pays du Tiers-Monde, cherche alors à développer les connaissances disponibles sur la dette régionale, et elle trouve dans la CUP un allié stratégique. Grâce à son

---

<sup>34</sup> Comme pour le collectif liégeois, les militants catalans ne recourent pas à un outil institutionnalisé qui serait à leur disposition (l'initiative législative populaire qui existe depuis 2006). Ils préfèrent déposer une motion par l'intermédiaire d'une formation politique ayant des élus au sein du Parlement.

<sup>35</sup> Formation politique qui dispose, depuis les élections parlementaires catalanes de 2012, de trois sièges, sur une assemblée comprenant au total 135 sièges.

<sup>36</sup> « La CUP pedirá en el Parlamento catalán una "auditoría pública" de la deuda de la Generalitat », *Europa Press*, 22 mars 2013. En ligne : <https://www.europapress.es/nacional/noticia-cup-pedira-parlamento-catalan-auditoria-publica-deuda-generalitat-20130322151918.html> ; consulté le 16/12/2021.

<sup>37</sup> « CiU y ERC rechazan una auditoría sobre la deuda de la Generalitat », *La Información*, 11 avril 2013. En ligne : [https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/ciu-y-erc-rechazan-una-auditoria-sobre-la-deuda-de-la-generalitat\\_QhsXT1kcCTwSSH0K3WUT82/](https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/ciu-y-erc-rechazan-una-auditoria-sobre-la-deuda-de-la-generalitat_QhsXT1kcCTwSSH0K3WUT82/) ; consulté le 16/12/2021.

bagage militant et professionnel et aux liens qu'elle a entretenus avec des députés ou des proches de la formation, elle propose au parti la réalisation d'une étude sur l'évolution de la dette publique de la Catalogne (1995-2013), ses causes et des alternatives possibles pour résoudre ce qui est considéré comme un « problème »<sup>38</sup>. La CUP lui offre les ressources institutionnelles et financières nécessaires (il y a une forme d'externalisation de l'expertise). Le rapport est publié en octobre 2014<sup>39</sup>, et l'on a déjà détaillé son contenu lorsque l'on a analysé les ressources d'expertise des auditeurs-citoyens dans le chapitre 4.

Par la suite, aux élections régionales de 2015, la CUP obtient son score électoral le plus élevé au Parlement, passant de trois à dix élus. Parmi cette nouvelle cohorte de députés, on retrouve Evora. Celle-ci siège, jusqu'en 2017, au sein de la commission parlementaire « finances ». Elle et Irene se connaissent particulièrement. Il convient d'abord de revenir sur le profil d'Evora.

#### **Evora : porte d'entrée institutionnelle de l'audit citoyen au niveau catalan**

Evora n'est pas à proprement parler une auditrice-citoyenne, ne s'étant jamais frontalement impliquée dans le collectif d'audit citoyen catalan. Lors de sa carrière universitaire en mathématiques à l'Université de Barcelone, elle s'implique dans des mouvements de jeunesse chrétienne. Une fois diplômée, elle travaille au sein d'une fondation intitulée « Justice et Paix »<sup>40</sup>, où elle est chargée de deux campagnes (« justice pour l'Afrique » ; « finances éthiques »). Elle est aussi militante, à partir de 2005, d'une campagne sociale intitulée *Qui doit quoi à qui ?*, où elle fait la rencontre d'Irene. À 36 ans, en 2015, elle est élue députée au Parlement catalan, sous l'étiquette de la CUP. Elle est simultanément porte-parole adjointe du parti au Parlement et elle siège dans les commissions d'économie, de fiscalité et d'étude sur la lutte contre la corruption.

Elle est à l'origine d'une proposition de résolution parlementaire en mai 2016, pour institutionnaliser l'audit citoyen de la dette en Catalogne. En 2017, elle démissionne de son mandat pour aller siéger dans l'équipe municipale de Barcelone, où elle remplace un démissionnaire. Elle ne se représente pas en 2019, pour la nouvelle législature, mais elle reste très impliquée au sein de la CUP, multipliant les interventions publiques pour condamner le parti politique naissant d'extrême droite, Vox.

Lorsqu'elle travaille pour *Justicia i Pau*, Evora participe à un ouvrage collectif intitulé « Vivre dans le système-dette »<sup>41</sup> (octobre 2011), dans lequel Irene a aussi écrit. Cette congruence de plumes n'est qu'une manifestation ponctuelle de la proximité intellectuelle et personnelle entre Irene et Evora, dont la relation s'avère déterminante dans l'évolution du collectif d'audit

<sup>38</sup> *Plataforma Auditoria Ciutadana del Deute - Barcelona, Independents de qui. Informe sobre el deute públic a Catalunya*, 15 octobre 2014, 89 pages.

<sup>39</sup> Le rapport est consultable au lien suivant : <https://independentsdequi.cat/> ; consulté le 07/05/2021.

<sup>40</sup> La fondation est présentée comme une « une entité chrétienne qui opère en Catalogne depuis 1968 et dont le but est la promotion et la défense des droits de l'homme et des peuples, la justice sociale, la paix et le désarmement, la solidarité et protection de l'environnement » (<https://www.justiciaipau.org/justicia-i-pau/qui-som> ; consulté le 07/05/2021).

<sup>41</sup> *Campaña ¿Quién debe a quién ?*, *Vivir en deudocracia*, Madrid, Icaria Editorial, octobre 2011.

citoyen, lorsqu'Evora dépose une motion pour un audit citoyen au Parlement en 2016. Mais il faut replacer cette motion dans le contexte plus large des collaborations entre Irene et la CUP. En effet, le rapport produit en 2014 a permis l'accumulation d'un stock de connaissances disponible pour le parti, grâce à l'accès institutionnel des trois députés de la CUP à l'information financière régionale et à la capacité analytique d'Irene. Autrement dit, Irene a notamment permis de développer l'« expertise », ou du moins la capacité de la formation à comprendre les enjeux politiques, derrière les volumes financiers de la région, et la capacité à interpellier l'exécutif catalan sur la fabrique des décisions liées aux finances publiques. Il faut aussi souligner que ce rapport intitulé « Indépendants par rapport à qui ? » sert notamment l'agenda politique de la formation dans son désir d'indépendantisme. L'affinité élective entre les membres du collectif d'audit et les représentants de la formation est d'autant plus incongrue, que les entretiens avec les auditeurs-citoyens catalans n'ont pas révélé le partage d'un sentiment fort d'indépendantisme. Toutefois, ce rapport sert à la formulation d'une proposition de résolution parlementaire en mai 2016, qui inscrit l'« audit citoyen et populaire » à l'agenda parlementaire. À partir de 2016, Evora évoque, en commission et en session plénière du Parlement catalan, la nécessité d'organiser un « audit citoyen, participatif, transparent », comme étape préalable et nécessaire au processus constituant qui est de plus en plus prégnant sur dans le discours de la formation politique<sup>42</sup> :

« On veut donner une autre vision de la crise de la dette qui frappe depuis 2008 les pays catalans, l'Espagne et les pays d'Europe du Sud. Pour nous, c'est lié au régime d'accumulation liée à la mondialisation néolibérale, qui a des impacts réels sur la vie des classes populaires [...]. Les riches deviennent plus riches et les pauvres plus pauvres [...]. Pour garantir une République juste et solidaire catalane [...], il faut que les conditions économiques et sociales de la population s'améliorent [...]. Le problème de la dette est un problème structurel [...]. Nous pensons que c'est le moment parfait pour que le Parlement réalise un audit citoyen, ouvert, participatif et transparent de la *Generalitat*, pour savoir pour qui l'on paie, qui a contracté la dette et à quels intérêts. Les gens ont le droit de savoir et de décider les priorités du budget catalan [...] On veut ouvrir le débat social qui est absolument nécessaire, et défaire les chaînes de notre soumission au capital financier » (intervention d'Evora dans une session de la commission d'économie du Parlement catalan, février 2016).

Le 11 mai 2016, est publiée sur le bulletin officiel du Parlement une « motion subséquente à l'interpellation du gouvernement sur la dette de la *Generalitat* »<sup>43</sup>. Lorsqu'on lit cette motion, on s'aperçoit, à travers le vocabulaire (audit citoyen, dette illégitime, etc.) qu'elle est largement inspirée de documents et d'orientations méthodologiques produits depuis 2013 par le collectif d'audit citoyen de Catalogne. En séance plénière, Evora présente la motion. S'en suit un long

---

<sup>42</sup> Rappelons qu'en 2010, la Cour constitutionnelle espagnole, après avoir été saisi par le Parti populaire, a annulé quatorze articles du statut d'autonomie conférée à la Catalogne depuis 2006.

<sup>43</sup> *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, XI legislatura, segon període, n° 127, 11 maig de 2016, p. 4.*

débat avec les autres forces politiques qui souhaitent l'amender. Après huit jours de débats et tractations, Evora parvient à rallier des soutiens au-delà de la CUP, notamment celui du vice-président à l'économie du gouvernement de l'époque, le socialiste indépendantiste Oriol Junqueras. Ces ralliements stratégiques ont un prix : si l'on compare le contenu de la motion telle qu'enregistrée sur le journal officiel le 11 mai et la formulation définitive de la motion votée le 19 mai 2016, on voit qu'elle présente des différences significatives. Voici quelques éléments de la motion originale :

«

1. Le Parlement catalan constate que :

a) La dette publique a connu une croissance excessive depuis le déclenchement de la crise financière [...]. Les engagements pris conformément à la dette publique [...] représentent une *part de plus en plus importante des budgets de la Generalitat, une augmentation qui limite de plus en plus la possibilité de dédier les rares ressources disponibles à la mise en œuvre des politiques sociales et la relance de l'économie [...]* ».

b) « Le fait de ne pas disposer de ses propres finances publiques pour mettre en place un *système fiscal plus progressif en Catalogne* est également un facteur déterminant de l'accumulation de cette dette, qui a été multipliée par cinq depuis de 2007.

2. Le Parlement considère que :

a) Le contrôle de l'Etat espagnol et des entités financières (publiques et privées) sur la dette de la Catalogne doit s'arrêter. *Cette réalité limite la capacité des citoyens de Catalogne à participer, par le biais de mécanismes démocratiques, aux décisions qui affectent leur vie [...]. Les créanciers de la dette publique catalane, qui n'ont pas été choisis par quiconque, exerce ce pouvoir de contrôle sur les affaires publiques [...]*.

b) Les citoyens de Catalogne, ainsi que leurs représentants parlementaires ont *le droit d'avoir le maximum d'informations sur la dette [...]. Les détails de ces engagements peuvent identifier des irrégularités ou des illégitimités potentielles.*

3. Le Parlement exprime son malaise quant au mécanisme parce que le mécanisme de la dette est *un système de redistribution de la richesse des classes les plus pauvres vers les plus riches*, puisque l'augmentation des ressources nécessaires pour traiter le paiement de la dette et ses intérêts a été compensée par une coupe dans les services publics [...]. [La dette est un] levier pour approfondir les processus de privatisation, les ventes de patrimoine publique, et autres politiques d'ajustement, qui ont pour conséquence d'augmenter l'intervention des intérêts du capital financier dans les affaires publiques [...].

4. Le Parlement demande au gouvernement :

a) *Impulser un audit citoyen et populaire de la dette publique et des autres engagements financiers, avec :*

i) Des personnes académiques, analystes et experts de différentes disciplines et perspectives ; ainsi que des citoyens à titre individuel plus des collectifs sectoriels ou territoriaux ; afin d'apporter l'information et des perspectives diverses au processus d'analyse ;

ii) « Permettre à des citoyens de connaître et de comprendre le processus d'endettement, ainsi que des autres engagements financiers structurés, et l'impact de tous ces processus sur la configuration annuelle des budgets, tant au niveau de l'administration centrale de la Generalitat de Catalogne que des diverses dépenses publiques ».



- iii) Cela implique d'arrêter l'opacité qui caractérise l'information sur l'endettement et les autres engagements financiers de la *Generalitat* de Catalogne [...].
- iv) L'audit citoyen doit permettre d'identifier les irrégularités dans n'importe quelle partie du processus de la dette [...].
- v) Permettre d'analyser la soutenabilité de la dette, pas seulement financière, mais aussi sociale, environnementale, de genre [...]
- vi) *mettre à la disposition de la population de Catalogne toute l'information, au niveau le plus détaillé possible selon la loi, en format ouvert et exploitable, sur les budgets (revenus, dépenses), sur l'endettement* (qui sont les créanciers, quantités, finalités déclarées, conditions financières ?), financements structurés, marchés et contrats publics, externalisations et processus de privatisation ; à la fois de la *Generalitat* et de toutes les entreprises publiques.
- vii) Développer des campagnes didactiques, de communication et des processus d'éducation populaire ; mettre en place des mécanismes de « participation et d'interpellation par les citoyens à partir des informations mises à disposition » ;
- viii) *Définir un nouveau cadre qui délimite les politiques d'endettement et de financement pour le futur* de manière à éviter tout risque d'irrégularité ou d'illégitimité identifiée lors du processus d'audit, le cas échéant, pour limiter les dettes insoutenables à l'avenir (du point de vue de la soutenabilité financière, sociale, environnementale et de genre [...])<sup>44</sup> (je souligne les éléments communs avec les prescriptions des auditeurs-citoyens catalans).

Si l'on compare cette proposition de motion avec la motion telle qu'adoptée le 19 mai 2016 par le Parlement catalan<sup>45</sup>, on s'aperçoit qu'au-delà de la réduction de la taille de la motion, qui en dit long sur la résorption du détail des modalités du dispositif d'audit citoyen duquel la motion propose la mise en œuvre, les nombreuses références à la « dette illégitime » ont disparu. En effet, la non-évocation volontaire de l'expression invisibilise un marqueur idéal important pour la CUP et les auditeurs-citoyens catalans, qui y projetaient une connotation anticapitaliste, à même de s'inscrire dans la teneur idéologique de son discours politique. Les formules tranchées, propres à soutenir les propositions « radicales » du groupe<sup>46</sup>, sont édulcorées, remplacés par des requalifications sémantiques plus modérées et consensuelles à l'ensemble des forces politiques représentées au Parlement catalan. Comme dans le cadre de l'institutionnalisation de l'audit citoyen à Madrid (voir chapitre 4), l'ordre du dicible institutionnel s'est recomposé sous l'injonction à produire un « audit citoyen », en écartant la « dette illégitime » pour la remplacer par le repérage des « irrégularités ». Comme on l'a déjà affirmé, le fait de destiner l'audit citoyen au balisage des « irrégularités » condamne l'audit à une évaluation de la légalité des processus financiers, à défaut d'un contrôle de légitimité des

<sup>44</sup> *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, XI legislatura, segon període, n° 127, 11 mai 2016.*

<sup>45</sup> *Moció 38/XI del Parlament de Catalunya, sobre el deute de la Generalitat ; 302-00044/11, proposée par la CUP, le 19 mai 2016.*

<sup>46</sup> Expression typique des acteurs enquêtés faisant valoir un sentiment d'appartenance subjective au « mouvement anti-dette », pour se démarquer des « modérés » de ce même mouvement.

dépenses publiques. Au-delà de ces différences, il convient de souligner que le collectif d'audit est parvenu à inscrire dans la mémoire de l'institution catalane la tenue d'un audit citoyen. Toutefois, la portée non-contraignante d'une telle motion, ainsi que l'évolution de l'agenda politique des autorités catalanes au moment des velléités indépendantistes ne permet pas la consécration matérielle de l'audit.

Au-delà de la portée symbolique d'une telle motion, il faut également insister sur le fait qu'il m'a été difficile de retracer l'évolution du processus ci-dessus décrit, dans la mesure où s'il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'il a été inspiré des démarches du collectif d'audit catalan, dont les membres ont un capital politique non-négligeable, Irene ne s'est pas montrée coopérative à mon égard quand j'ai porté mon attention sur cette coproduction de l'action parlementaire contestataire :

« Je trouve ça bizarre tes questions sur la CUP. Je me demande pourquoi tu insistes autant sur tout ça. La vérité, c'est que ça me semble être des détails peu pertinents... » (échange par *Telegram*, le 28 octobre 2019).

Ce refus de détailler les conditions de possibilité de cette association est en fait plus significatif qu'il n'y paraît. En effet, cela s'explique par le fait qu'Irene ne considère pas une telle motion, de par sa portée « symbolique » comme une véritable victoire. Mais il y a plus : le fait que j'insiste sur ses liens avec une telle formation l'incommode. Elle s'estime comme une militante qui ne doit pas être étiquetée à un parti en particulier, bien qu'elle ait des orientations idéologiques proches de la formation. Cela rend compte des ambiguïtés de la figure de citoyens-contrôleurs à l'étude qui, s'ils travaillent ponctuellement avec des élus d'opposition, ne se sentent pas flattés lorsque l'enquêteur retrace les conditions de possibilités de collaboration et les modalités d'un travail coproduit avec des acteurs engagés ouvertement dans le champ politique.

## 2. Former les militants partisans et les prétendants à l'élection à une vision administrée de l'économie de la santé : le cas de Madrid-Région

Par rapport aux autres collectifs, celui de Madrid-Région est singulier dans ses interactions politiques. Les militants n'ont jamais souhaité rencontrer directement l'exécutif régional. Ce refus est justifié de la manière suivante : la région est gouvernée par la droite depuis au moins 1995, et c'est le Parti populaire qui est responsable de l'état de la santé publique au niveau

madrilène. Cela constitue à leurs yeux un repoussoir (contrairement aux autres collectifs). Comme d'autres groupements militants à l'étude, le collectif de Madrid-Région adopte une présentation de soi qui met à distance toute collaboration partisane. Pourtant, l'observation sur plusieurs années du collectif a donné à voir, au-delà des discours, le travail d'évitement de la politique (*politics*), des proximités et des collaborations avec les partis. Comme l'affirme l'un des plus éminemment membre du collectif, Victor, lors d'un entretien :

« Tu sais qu'on est apartisan, mais pas apolitique. On ne veut pas être le bras politique d'un parti. Comme on n'est d'aucun parti, on essaie d'avoir le moins possible de réunions "officielles" avec des partis politiques, même de gauche. On ne veut pas être identifié comme collectif gravitant autour d'un parti [...]. On veut toujours que l'on soit reconnu comme apartisan. Ce qui ne veut pas dire apolitique, on a une idéologie, on veut changer le système, et en particulier le système de santé » (entretien par *Telegram*, le 30 avril 2021).

Contrairement au collectif catalan, qui agit aussi auprès d'un parlement à pouvoir législatif, les auditeurs-citoyens de Madrid-Région ne sont pas allés jusqu'à coproduire une motion parlementaire. Ils ont eu deux types d'interaction avec des acteurs partisans (militants ou élus).

D'abord, le collectif a notamment été sollicité, début 2021, par un groupe local d'Unidas Podemos<sup>47</sup> d'une commune de la banlieue de la région de Madrid. J'ai pu observer la réunion directement, en ligne, en avril 2021. Lors de la rencontre, il s'agit pour le collectif de Madrid-Région de présenter le même rapport que celui dévoilé en janvier 2021 à un ensemble de journalistes lors d'une conférence de presse (voir le détail au chapitre 5). Cela permet de comparer les ressources différenciées mises en valeur par les auditeurs-citoyens, selon l'auditorat à laquelle ils s'adressent<sup>48</sup> (on ne fait pas valoir les mêmes éléments à des journalistes et à des acteurs partisans). D'autant que cette interaction se déroule dans un contexte bien particulier : celui des élections régionales de mai 2021 pour renouveler l'assemblée législative madrilène. Ainsi, des militants d'Unidas Podemos ont invité à débattre : un membre du collectif d'audit citoyen de Madrid-Région, un représentant local d'Izquierda unida, un autre de Podemos, et un militant de la santé publique (collectif inter-hôpitaux). La modératrice du débat, assistante au niveau municipal d'élus Unidas Podemos, introduit de la manière suivante les échanges :

« Nous avons réunis ces intervenants dans ce moment particulier de crise et de restrictions, car nous pensons qu'il est très important de parler de la situation de la santé publique. Il faut lutter contre les coupes budgétaires et défendre les classes de travailleurs dans l'accès aux soins. Le

---

<sup>47</sup> Unidas Podemos est une coalition électorale conclue entre Podemos, formation politique créée en 2014 et Izquierda unida, ancêtre du Parti communiste espagnol et d'autres forces politiques. Elle a été déployée par des cadres des deux partis, à partir des élections législatives pour le Congrès des Députés en 2016.

<sup>48</sup> Sur la question de l'économie des échanges linguistiques, lire : Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire...*, *op. cit.*

Parti populaire a beaucoup réduit le potentiel de la santé publique, en recourant au privé » (rencontre en ligne, le 6 avril 2021).

Ici, les membres du collectif d'audit sont invités à partager les résultats de leurs évaluations de la santé publique de la région de Madrid. Ils délivrent alors les savoirs constitués depuis 2013, année de création du collectif, afin d'alimenter, voire d'armer, dans un contexte électoral, la critique partisane face à l'exécutif en place, le Parti populaire, qui rejoue son mandat.

Lorsqu'on lui donne la parole, Victor (voir le profil au chapitre 4) commence par ces mots : « Il y a peu de formations politiques ou de mouvements sociaux qui se mobilisent sur la question de la santé et qui prennent en compte la question de la dette ». Comme lors du rapport présenté lors de la conférence de presse en janvier 2021, il insiste sur la résonance du travail du collectif mené depuis 2013 dans le contexte actuel de crise sanitaire. Il revient ensuite sur les dernières données que les membres de son collectif ont collectées (en 2018), et sur la quantification de la part des marchés publics régionaux obtenus par des acteurs et entreprises privées (dans le domaine de la santé publique). Après avoir exposé les données, Victor dénonce le poids des acteurs privés, dans ce qu'il appelle un contexte de « stratégie néolibérale de privatisation de la santé publique ». Il affirme également que les services rendus par des acteurs privés dans le cadre de la santé publique sont de moindre qualité que lorsqu'ils sont directement administrés par des acteurs publics, et que ces formes de délégation au privé génèrent des surcoûts financiers aggravant le poids de la dette de la région, par rapport à d'autres procédures de passation des marchés publics. Si le rapport ici présenté n'a pas été produit dans une visée électorale, les ressources contenues dans le rapport sont valorisables auprès des acteurs partisans avec lesquels interagissent les militants (ici issus d'un parti minoritaire électoralement parlant, dans des positions d'opposition politique). Victor utilise des ressources d'interpellation morale similaires à celles mises en œuvre auprès des journalistes pour susciter l'indignation (« un euro sur deux du budget régional de la santé publique est géré par le secteur privé »), ou des quantifications visant à saisir l'interlocuteur (« pour 2018, le secteur privé absorbe 49,4% du budget exécuté du département régional de santé publique »), et le contenu de la présentation est relativement similaire. Il ne met pourtant pas toujours l'accent sur les mêmes éléments. On développera ici deux éléments de différenciation relative (qui montre que les auditeurs-citoyens s'adaptent à leur « public »). Le premier consiste à davantage insister, par rapport à la présentation du rapport devant les journalistes, sur le nombre d'hôpitaux de la région qui s'apparentent à des « modèles PFI » et « modèles PPP ». On a plusieurs fois indiqué la prévalence de la critique déployée par les militants de ces hôpitaux construits dans un contexte de sous-financement des acteurs publics, par des fonds privés. Pour les auditeurs-citoyens, dans

la mesure où, même si la construction d'hôpitaux publics leur semble nécessaire, de tels hôpitaux « PFI » ou « PPP » relèvent d'un « gâchis » d'argent public car ils sont bien plus coûteux que lorsque les acteurs publics empruntent directement sur les marchés financiers<sup>49</sup>. De plus, dans le contexte d'interaction avec les militants partisans, Victor insiste sur le fait qu'il existe six hôpitaux modèle PFI dans la région de Madrid, construits sous la présidence (« du Parti populaire », il souligne) régionale de Esperanza Aguirre (2003-2012) et trois hôpitaux modèle PPP. Il dénonce alors le « processus exponentiel du rôle du privé dans la gestion de la santé publique », ce qui va selon lui, à l'encontre de la « vision de la santé publique comme un bien commun ». Il donne aussi un exemple qu'il veut éloquent pour le public partisan, lorsqu'une militante lui demande des informations sur un hôpital en particulier, la Fondation Jimenez Diaz. Celle-ci, de statut privé, bénéficie d'une quantité non-négligeable de fonds publics, au titre de diverses missions. Victor revient sur ce qui pose, selon lui, problème :

« Ce n'est pas seulement nous qui le disons, mais je prends là un rapport de la Chambre (régionale) des comptes, si jamais vous voulez enquêter, qui s'appelle "avant-projet de rapport d'inspection horizontale opérationnelle sur les dépenses de santé et pharmaceutiques avec la région de Madrid"<sup>50</sup>. Dans ce rapport, il est dit, pour l'année 2015, que la Fondation facture pour une opération de chirurgie ambulatoire majeure s'élève 3 600 euros, alors que pour un hôpital public normal, c'est 900 euros environ. Cela veut dire que c'est 390 % de plus pour être pris en charge dans cette Fondation que si les citoyens se font prendre en charge dans un hôpital public. Les citoyens ordinaires qui vont se faire soigner à la Fondation [par le procédé de transferts des patients d'hôpitaux publics vers des structures privées] vont être très contents du service, mais ils ne savent pas qu'ils paient plus de trois fois plus chers, notamment à cause de leurs impôts. Le coût d'une hospitalisation de la Fondation Jimenez Diaz est de 6 927 euros, alors que dans un hôpital public, 5 625 euros, c'est-à-dire que 23% plus ».

Cet argument « clé en main » est susceptible d'être repris par les acteurs partisans auxquels il s'adresse, pour qu'ils le reprennent à leurs comptes lors de discussions, débats et confrontations propres aux temps électoraux et face à leurs concurrents du champ politique. Il affirme également que le référentiel de la politique de la santé, « hospitalo-centré », est problématique (car il faudrait davantage investir dans la prévention que dans l'hospitalisation), et qu'il est du devoir des citoyens et de forces politiques de s'opposer au mouvement de « privatisation de la santé publique » encouragée depuis des décennies par le Parti populaire.

Une autre différence des éléments mis en valeur auprès de ces partisans, par rapport à la conférence de presse, est le fait d'insister sur ce qu'il appelle la « dépossession », à savoir la

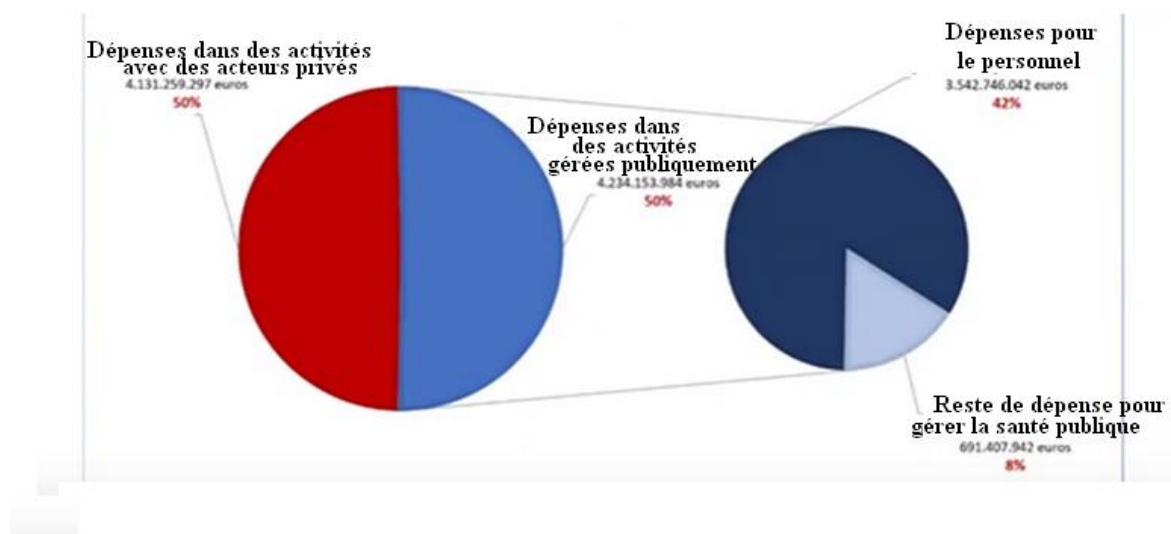
---

<sup>49</sup> Dans les hôpitaux « modèle PFI » ou « modèle PPP » (qui ont l'avantage de permettre de construire rapidement des infrastructures publiques), les acteurs publics doivent verser une « rente » de long-terme, sur 30 ou 40 ans, à l'entreprise qui a construit l'hôpital. Pour les militants, cette « rente » bien plus conséquente par rapport au taux d'intérêt que peuvent obtenir les acteurs publics en empruntant à une banque.

<sup>50</sup> En espagnol : *Anteproyecto de informe de fiscalización horizontal operativa de gastos sanitarios y farmacéuticos con la Comunidad de Madrid.*

dégradation de la capacité à agir en tant qu'acteurs publics à administrer la santé publique, face à l'influence grandissante « du » privé<sup>51</sup>. Il introduit tout d'abord le graphique suivant, avant de le commenter :

### Distribution du budget du département régional de santé publique - 2018



« Le total du budget exécutif du département régional de santé publique pour 2018 est de 8,365 milliards d'euros. La partie en rouge (à gauche), qui représente la moitié environ, de 4,131 milliards, s'en va au secteur privé, qui le gère. La partie en bleue, environ 50% du budget, c'est la partie que gère directement le département régional de santé publique. Mais sur cette part qui représente 4,234 milliards, et bien elle doit allouer 3,542 milliards en dépenses pour le personnel. Cela signifie qu'après la dépense en personnel, le département régional dispose de seulement 691 millions d'euros pour pouvoir gérer d'autres choses qui ne relèvent pas du personnel. Cela veut dire que se produit un processus de dépossession de la possibilité de planifier d'une part, d'autre part, de gérer la santé publique [...]. On est en train de perdre progressivement la capacité de planifier, de gérer et de prendre des décisions dans les politiques de santé publique ».

Victor cherche ainsi à démontrer la faible capacité du gouvernement régional à agir politiquement sur la santé, en quantifiant les volumes budgétaires qu'il lui reste pour investir dans la santé publique (le « reste de dépenses »). Cela offre une ressource politico-partisane utile pour des militants d'une formation occupant souvent des fonctions d'opposition politique dans les assemblées délibérantes, afin de pointer du doigt les tendances structurelles qui affectent la gestion de la santé publique (et la responsabilité des exécutifs dans ces évolutions de long-terme puisque le Parti populaire gouverne la région depuis 1995). Contrairement à ce que l'on a évoqué par rapport aux collectifs français et liégeois, qui demandent à des élus

<sup>51</sup> On a déjà relevé, au chapitre 3, la prévalence dans l'imaginaire des militants d'une lecture de la situation financière comme opposant intérêt public et intérêt privé (au singulier, comme si les acteurs privés formaient un monde chrématiste homogène).

d'opposition d'interpeller l'exécutif sur des emprunts nominaux, les auditeurs-citoyens de Madrid-Région offrent des ressources et des clés de lecture, plus structurelles, aux acteurs partisans pour intervenir dans le champ politique. L'échange entre Victor et les militants partisans se poursuit, quand l'un d'entre eux se demandent contrairement ce qu'il est possible de faire pour inverser la tendance consistant à « livrer » la santé publique aux acteurs privés.

Victor répond :

« On ne peut pas, nous, on n'a pas l'impact ni la visibilité que l'on aimerait avoir. Ce qu'il faut faire, c'est favoriser un processus permanent d'*empowerment* citoyen. Il faut que les citoyens sachent et s'y intéressent. Qu'ils sachent que quand ils vont se faire soigner à la Fondation Jimenez Diaz, ils paient 3 fois plus cher, avec leurs impôts, que s'ils se faisaient soigner dans un hôpital public. Ensuite, il faut déroger à certaines lois de la santé. Mais cela nécessite d'avoir de la volonté politique. Le Parti populaire a eu la volonté politique une fois d'approuver la loi 15/97. Pourquoi un autre parti ne pourrait pas avoir la volonté de déroger à cette loi ? C'est une question de volonté politique. Il faut arrêter la connivence entre les pouvoirs publics et les élites économiques. »

On voit dans cette intervention la manière dont Victor affirme que les militants partisans, pour ceux qui sont candidats et donc prétendants à la qualité de futurs législateurs (régionaux), doivent avoir des positions politiques fortes et offensives pour préserver le secteur de la santé publique des logiques de marché.

Contrairement au collectif liégeois, les militants de Madrid-Région cherchent, non pas à préparer des interventions très ponctuelles avec des élus d'opposition, mais bien à « équiper » les militants partisans afin qu'ils se conforment, dans leurs prérogatives militantes futures, à leur vision de ce que doit être l'économie politique de la santé. Cette manière de rencontrer de manière informelle ces militants partisans représente une forme de participation du collectif à la campagne électorale qui se tient alors, sans intervenir directement.

Ensuite, les militants de Madrid–Région interviennent, toujours en temps électoraux (les élections régionales de 2021), à une autre occasion, selon des modalités différentes, cette-fois ci à destination de prétendants à l'élection. Avec d'autres organisations sociales mobilisées sur la question de la santé publique, et des syndicats de médecins/infirmiers, ils organisent un « acte public » (voir l'affiche ci-dessous), où l'on invite toutes les têtes de liste (sauf Vox, un parti



d'extrême droite) à venir discuter des sujets relatifs à la santé, devant un hôpital public à Madrid. Si les seuls candidats des listes situées à « gauche » de l'échiquier politique se présentent, il s'agit de les forcer à se positionner sur la thématique de la santé, d'autant plus cruciale en temps de crise sanitaire. Avec d'autres collectifs, les militants de Madrid–Région formulent des questions visant à influencer les préoccupations légitimes des prétendants législateurs. Les auditeurs-citoyens ont pu formuler plusieurs questions aux candidats socialistes (Parti socialiste ouvrier espagnol), de Más Madrid et d'Unidas Podemos, sans avoir à prendre la parole directement :

« On a surtout demandé du matériel de santé. On a fait remonter la problématique des hôpitaux et des soins primaires. On a fait une demande nous sur la question de la corruption, des contrats mineurs, de la dette et on a posé une question sur les fonds de l'Union européenne (*Next Generation EU*) » (entretien par *Telegram*, le 30 avril 2021).

Ici, le fait de participer à une interpellation collective des candidats aux élections régionales semble réduire le coût, pour les auditeurs-citoyens, de s'afficher publiquement dans un dialogue direct avec des forces partisans. Pour autant, ils contribuent à la délibération entre prétendants à l'élection et les collectifs de défense de la santé publique.

Au-delà des interactions évoquées entre acteurs du champ politique et membres du collectif de Madrid–Ville, au moment de la campagne pour les élections régionales de 2021, ces derniers ont interagi informellement avec des députés d'opposition (voir le portrait de Mónica ci-dessous), qui leur ont proposé d'aller présenter leur rapport sur la privatisation de la santé publique, auprès des députés siégeant dans la commission parlementaire de la « santé » de Madrid. En raison du contexte de restriction sanitaire, les militants ne sont pas parvenus à présenter, dans cette arène officielle, leur rapport.



### **Mónica : militante de la santé publique devenue députée régionale**

Née en 1974, Mónica a d'abord été scolarisée dans le privé, avant d'intégrer l'Université Complutense de Madrid, en médecine et chirurgie. Elle devient anesthésiste dans un hôpital de la Région.

À partir de 2012 et l'écllosion du mouvement des « Marées blanches », qui voit se mobiliser personnels médicaux et paramédicaux contre les plans d'austérité affectant la santé publique, elle s'engage et devient porte-parole de l'Association des médecins spécialisés à Madrid (AFEM<sup>52</sup>). Elle participe à des grèves et à des manifestations en 2012 et 2013 contre les politiques du secteur régional de la santé publique. Cette casquette d'activiste du mouvement social la crédite comme candidate aux élections régionales de 2015, où elle décide de se présenter avec Podemos (en 26<sup>e</sup> position). Elle est élue, et devient la spécialiste du groupe parlementaire sur les questions de santé publique. En 2019, elle se représente, sous l'étiquette « Más Madrid », une candidature dissidente à Podemos au seul niveau de Madrid (région et ville), et elle en devient l'une des figures les plus éminentes.

L'un des militants du collectif d'audit affirme, en parlant de Mónica, qu'il se connaissait bien avant son entrée en politique. Dès 2012, ils militaient ensemble lors des manifestations des « Marées blanches ». Par la suite, Mónica a suivi la naissance du collectif d'audit, sans pourtant s'y investir. C'est l'interconnaissance passée qui a permis le rapprochement, une fois qu'elle est arrivée au parlement régional, avec des membres du collectif. Par ailleurs, l'interlocution du collectif avec cette députée est renforcée à partir de 2019, lorsqu'une autre députée régionale de Podemos rejoint le collectif d'audit, sans se représenter aux élections : Carolina.

### **Carolina : ancienne intermédiaire politique du collectif, nouvellement engagée en son sein**

Carolina est née en 1959, à Madrid. Elle y a réalisé des études de médecine, avant de devenir médecin généraliste. Elle a toujours travaillé au sein d'un centre de santé publique au Nord de la région de Madrid, avant d'interrompre sa profession au moment où elle accède à la fonction de députée, sous l'étiquette de Podemos, en 2015, au Parlement régional.

Elle s'estime, depuis longtemps, mobilisée contre la « marchandisation » de la santé publique. D'abord, en tant que syndicaliste et membre du « mouvement d'assemblée des travailleurs de la santé »<sup>53</sup>, avant d'être candidate à plusieurs élections politiques (en 2009, aux élections européennes ; en 2015 aux élections régionales), sous l'étiquette « Anticapitalistas ».

Non-élue en 2009, elle retourne au mouvement syndical avant de rejoindre les vagues protestataires qui se déclenchent à partir de fin 2012, et qui ciblent les politiques publiques de santé publique de la région, avant de s'étendre à tout le territoire.

Elle se représente en 2015, sachant que la formation intitulée « Anticapitalistas » s'allie électoralement à Podemos. Elle est élue et siège dans la commission parlementaire relative à la santé. Elle est l'une des interlocutrices élues de Podemos, qui travaillent en collaboration du collectif d'audit de la santé publique madrilène, s'appuyant sur les rapports que ce dernier produit, et leur donnant accès à des informations de l'institution régionale en interne.

<sup>52</sup> En espagnol : *Asociación de los Facultivos Especializados de Madrid (AFEM)*.

<sup>53</sup> Traduction française de « movimiento asambleario de trabajadores de sanidad ».

Depuis mai 2019, elle n'est plus élue, et elle devient une membre active du collectif d'audit de Madrid-Région.

Bien que partageant des positions différentes au sein de Podemos (Mónica est plutôt en faveur d'un rapprochement avec le centre, quand Carolina est anticapitaliste), elles siégeaient toutes deux dans le même groupe politique. Entre 2015 et 2019, les auditeurs-citoyens dialoguent plutôt avec Carolina, plus proches de leurs positions politiques. À partir de 2019, et grâce au carnet d'adresses de Carolina, les auditeurs-citoyens se relaient davantage auprès de Mónica.

Ainsi, les quelques éléments esquissés ici rendent compte de l'ambivalence des relations et rapports des citoyens-contrôleurs de Madrid-Région à la politique. Comme les collectifs liégeois ou catalan, le geste symbolique de distinction de la politique ne les prémunit pas de tout contact politique (et partisan). Cette ambivalence du collectif à la politique, aux scènes partisanes et aux arènes publiques les plus exposées, peut surtout se comprendre dans une démarche processuelle. En effet, l'intense méfiance des auditeurs-citoyens de Madrid-Région se fait dans un contexte de crise acerbe de la confiance des citoyens dans leur lien de représentation politique en Espagne, où il faut à tout prix se distinguer de la « forme » partisane, même des néo-élus qui envisagent de faire de la politique autrement. D'autant que certains auditeurs-citoyens, qui ont eu des expériences partisanes par le passé, s'estiment « dégoûtés » des mondes politiques institutionnalisés, fait de compromis plutôt que de débats d'idées (voir le chapitre 1). Au fil des années, le collectif de Madrid-Région en vient à interagir avec des acteurs du champ politique, de manière d'abord feutrée, puis à participer à la campagne pour imposer sa vision administrée de l'économie de la santé. Il envisage désormais de se « montrer » dans les arcanes du pouvoir régional.

À travers ces exemples, on espère avoir bien illustré les modes d'interaction des auditeurs-citoyens avec des élus d'opposition qui, bien que cela puisse différer selon les configurations politiques, sont bien présentes sans exception pour chaque collectif à l'étude. Cela permet de comprendre en quoi le travail de citoyen-contrôleur s'appuie sur les ressources et les opportunités de contrôle sur l'exécutif, offertes par des élus d'opposition qui, même s'ils s'estiment dominés au sein du complexe politique où ils évoluent, peuvent relayer leur entreprise de moralisation politique. On a donc cherché à illustrer ces modalités d'interaction variables et variées entre citoyens-contrôleurs de la dette et acteurs du champ politique.

### 3. Variants et invariants : l'audit citoyen n'est-il qu'une ressource d'opposition politique ?

Après avoir détaillé les diverses modalités d'interaction entre militants et élus d'opposition, le tableau suivant synthétise ces modalités que l'on a pu observer, pour chaque collectif (voir le tableau ci-dessous).

**TABLEAU : ÉLUS D'OPPOSITION INTERPELLÉS PAR LES COLLECTIFS D'AUDIT CITOYEN**

Modes d'action / Collectif	Niveau d'interpellation	Participation à des campagnes électorales	Élus d'opposition interpellés : appartenance à un groupe d'opposition	Début de mandat - Fin de mandat	Modalités d'interaction
Nîmes	Métropole	Non	Isolé, sans étiquette	2014 - 2020	Accès aux documents Interpellation par procuration
Grenoble	Métropole	Non	Isolé, sans étiquette	2009 – 2014	Accès aux documents
Catalogne	Région (à pouvoir législatif)	Non	CUP (entre 3 et 7 élus sur 135)	2015-2017	Accès aux documents Production d'un rapport Production d'une motion parlementaire (interpellation par procuration)
Barcelone	Ville	Oui	X	X	X
Madrid-Région	Région (à pouvoir législatif)	Oui	Podemos / Más Madrid (entre 25 et 27 élus sur 129/136 entre 2015 et 2021)	2015-2019 Depuis 2015	Accès aux documents Partage de rapports et des connaissances Formation de militants partisans, prétendants à l'élection et d'élus sur les enjeux de santé publique
Madrid-Ville	Ville	Oui	X	X	X
Liège	Ville	Oui	VEGA (1 élu) PTB (entre 2 et 9 élus, sur 49) Ecolo (entre 6 et 8 élus, sur 49)	Depuis 2012	Accès aux documents Interpellation par procuration

Qu'en retirer au niveau comparatif ? Tout d'abord, les collectifs espagnols et belge ont tous participé à une campagne électorale, afin d'influencer l'agenda. Et c'est surtout auprès de prétendants à l'élection, qui candidatent au nom de formations politiques souvent associées à l'opposition politique de gauche, qu'ils ont de l'impact. En France, les maigres tentatives des

collectifs d'imposer leurs préoccupations au moment de la campagne aux élections municipales en 2014 n'ont pas fonctionné, à cause de la faible portée des emprunts structurés, d'autant que la dette de Nîmes-Métropole et de Grenoble-Alpes Métropole n'était pas particulièrement considérée comme problématique. Ils ne sont donc pas parvenus à faire de ces emprunts, et de leurs rapports, des ressources valorisables à des fins électorales et politiques. Pour les autres collectifs, l'audit citoyen a été une ressource susceptible de nourrir la campagne électorale, auprès de forces politiques qui voulaient incarner un « autre » politique par rapport à la majorité en place. Les cas de Madrid-Ville et du collectif catalan, lorsque celui-ci alimente la campagne municipale barcelonaise de 2015, sont les seuls où les listes de candidats les plus proches (au sens politique et social) des militants, ouvertement opposante à l'exécutif alors en place, en viennent à occuper les postes exécutifs.

On voit également comment des collectifs se sont servis des élus d'opposition dans leur quête à l'information pour nourrir les rapports d'audit, dans un contexte où ils ne parvenaient pas à mettre la main sur les documents susceptibles de les intéresser. À ces rapports ponctuels entre opposants et citoyens-contrôleurs, il faut ajouter ceux des collectifs de Madrid-Région et de Catalogne qui ont, eux, cherché le plus intensément à armer la critique partisane, en délivrant à des élus d'opposition des ressources politiques oppositionnelles « clés en main ». Pour le dire autrement, leur collaboration avec des élus, prétendants élus ou militants partisans ne se limitent pas qu'à une logique de situation, dans la mesure où ils participent à leurs formations sur les enjeux financiers ou de santé publique. Leur collaboration ne se réduit donc pas à des interpellations ciblées vis-à-vis de l'exécutif. Elle s'inscrit dans une temporalité qui n'est pas qu'immédiate. Dans les deux cas, ils offrent des ressources adaptées au travail d'opposition politique, sur un temps moyen, voire sur un temps long.

Ayant à l'esprit ces éléments, le lecteur ne doit pas considérer que l'analyse révèle un travail d'ajustement « naturel » entre les acteurs critiques que sont les auditeurs-citoyens et les élus d'opposition, alors qu'ils s'opposeraient nécessairement aux élus de la majorité et de l'exécutif. Certes, les élus d'opposition sollicités par les militants utilisent les travaux de ces derniers afin de vivre politiquement au local, en tant qu'opposants. Mais ils ne reprennent pas toutes les contributions citoyennes ou associatives, au-delà des audits citoyens, à leur compte<sup>54</sup>.

Le fait que des élus d'opposition soient susceptibles de reprendre l'audit citoyen comme une ressource politique s'explique surtout par des affinités électives (et parfois des relations

---

<sup>54</sup> On pourrait renverser l'expression de « gouvernement sous pression » (Stéphane Cadiou (dir.), *Gouverner sous pression...*, *op. cit.*) pour caractériser la situation d'une opposition politique sous pression des acteurs non strictement politiques au sens le plus conventionnel.

d'interconnaissances préalables) entre auditeurs-citoyens et ces élus. Par exemple, on a vu comment, dans le cas de la ville de Madrid, des élus s'installant au pouvoir, institutionnalisent, même si c'est partiellement, le projet militant d'audit citoyen.

De plus, la comparaison nous apprend que les élus d'opposition sollicités par les militants considèrent tous qu'il est nécessaire de « régénérer » la démocratie, reconnaissant de fait leur insatisfaction vis-à-vis des pratiques de la démocratie représentative. Ils sont plutôt jeunes et très diplômés à Liège, en Catalogne et Madrid-Région, et plutôt âgés à Nîmes et à Grenoble. En termes de profession, on retrouve des professeurs (à Grenoble et à Liège), une médecin (à Madrid-Région), des professionnels de l'associatif (Liège et Catalogne). Ils demeurent souvent des élus intermittents, qui ne font qu'un ou deux mandats, avant de retourner à d'autres formes de militantisme, ce qui ne les empêche pas de continuer à participer à la vie de leur formation politique. Dans tous les cas, ils se sentent relativement dans une position « subalterne » au sein de l'institution de laquelle ils siègent/ont siégé, souhaitant éminemment renforcer les droits de l'opposition, considérant cela comme un élément positif pour renforcer la démocratie interne. Et c'est précisément le constat de leur impuissance, que ces élus évoquent lors des entretiens, qui expliquent leurs dispositions à reprendre les ressources des auditeurs-citoyens. Ainsi, celles-ci permettent à la fois de « ressourcer » la vie démocratie locale/régionale, autant dans les interactions entre élus que dans la délibération politique elle-même. Pour les auditeurs-citoyens, il s'agit de jouer du pouvoir formel de contrôle des élus d'opposition, pour infléchir l'action publique. On voit bien comment ces deux ensembles d'acteurs demeurent interdépendants dans les configurations politiques à l'étude.

Toutefois, la collaboration avec des élus suscite des tensions et ambiguïtés dans le rôle de citoyen-contrôleur. Un militant liégeois évoque les difficultés à doser les relations entre élus de la majorité et de l'exécutif qui facilitent l'accès à des documents utiles pour l'audit, et celles avec des élus d'opposition qui permettent de provoquer une réactivité des premiers lorsqu'ils ne répondent plus directement aux auditeurs-citoyens. Cela a d'ailleurs fait débat au sein du collectif liégeois, entre militants plus âgés et plus expérimentés en militantisme partisan, qui préconisaient plutôt de privilégier les relations avec l'exécutif, quand les plus jeunes préféraient la stratégie consistant à passer par l'opposition. Le même militant pointe aussi les risques d'« instrumentalisation » politique des travaux du collectif, si ce dernier opérait un rapprochement trop poussé avec les forces d'opposition :

« Les relations entre [le collectif d'audit citoyen] et les partis d'opposition n'ont jamais été simples [...] car l'on tient évidemment à garder une réelle indépendance, pour ne pas nous retrouver inféodés à une ligne de parti. C'est donc très difficile de travailler à la fois avec des partis, et de garder en même temps nos distances. C'est un exercice qui n'est pas simple » (entretien le 14 juin 2019, à Liège).

Pour ce militant, afficher une trop forte proximité avec les forces d'opposition reviendrait à se décrédibiliser auprès du bourgmestre et de son équipe. De plus, cela transformerait également l'activité du collectif, en le faisant reconnaître publique comme un prestataire d'« expertise alternative »<sup>55</sup> et d'argumentaire critique en matière financière, au service d'un parti, alors que ses militants sont attachés à une position « apaisante ». Dans le même registre, mais au sein d'une autre configuration politique, un auditeur-catalan évoque :

« Quelque chose qui me dérangeait beaucoup, quand on était encore très actifs, on avait des gens compétents en économie, en logistique, en communication. On devenait les conseillers, les consultants de certains partis politiques [...]. *On en est devenus les consultants gratuits des partis politiques*. Il y avait des gens très compétents comme Irene ou Santiago... Moi, j'ai toujours eu un travail à côté, mais eux donnaient beaucoup de temps à tout cela, et ils travaillaient, au final, gratuitement [...]. Et pour moi, cela, c'est un vice des mouvements sociaux, que cela finit par être du travail sans prendre en compte les nécessités des personnes pour travailler » (entretien le 6 mars 2019, à Barcelone ; je souligne).

Il pointe dès lors le risque de transformer le collectif en un cabinet d'expertise au service d'intérêts partisans<sup>56</sup>, quand les militants ambitionnent plutôt de servir une vision politique, plutôt que les jeux proprement politico-partisans. En ce sens, ils ne souhaitent pas que leur travail ne se limite qu'à alimenter la logique partisane et électorale. Ces quelques éléments peuvent être mis en résonance avec les travaux de Lilian Mathieu qui montrent la porosité des espaces politico-partisans et de l'espace des mouvements sociaux. Il affirme notamment que l'« extériorité à l'univers partisan » est, pour les prétendants à des titres à parler politique, une ressource politique de plus en plus valorisée, d'autant plus « qu'il semble aujourd'hui que l'adoption d'une posture critique de la politique partisane soit devenue une ressource appréciable pour accéder aux mandats électifs »<sup>57</sup>.

La collaboration avec les représentants politiques ne va donc pas de soi pour les militants. Cela se perçoit aussi du côté du collectif de Madrid-Région. Cet exemple témoigne du fait que les militants d'un même collectif ne partagent pas les mêmes positions quant à l'opportunité de mettre les travaux de l'audit citoyen au cœur d'une campagne électorale, en l'occurrence celle des élections régionales de 2021. Les extraits suivants sont issus d'une conversation *Telegram* du groupe militant (datée du 2 mai 2021) sur l'opportunité de diffuser une caricature pour

---

<sup>55</sup> Jean-Yves Trépos, « L'expertise comme équipement politique de la société civile », *Questions de communication*, Vol. 2, 2002 [en ligne].

<sup>56</sup> Il s'agit d'exprimer le refus de se convertir en organisation « adventice » d'une formation politique partisane en particulier, pour reprendre l'expression de Frédéric Sawicki, « Les partis politiques sont-ils voués à disparaître ? », Daniel Gaxie et Willy Pelletier (dir.), *Que faire des partis politiques ?...*, *op. cit.*, p. 299.

<sup>57</sup> Lilian Mathieu, « Je t'aime, moi non plus. Mouvements sociaux et partis, entre critique et instrumentalisation », *Savoir/agir*, Vol. 31, 2015, p. 51-56.

détourner le slogan de campagne de la présidente de région<sup>58</sup> (« communisme ou liberté »), slogan qui fait référence à la politique menée par Podemos au niveau du gouvernement central :

Militant n°1 : « Bonjour à tous. J'ai parlé avec une personne qui, pour celles et ceux qui ne le savent pas, est un graphiste qui a collaboré avec notre collectif par le passé, à plusieurs occasions. Je l'ai sollicité pour savoir s'il pouvait nous détourner l'affichage de campagne d'Ayuso. Voilà ce qu'il nous propose » (il envoie l'image)  
« Si cela vous plaît, on peut les utiliser pour les deux derniers jours de campagne et après les élections. Tenez-moi au courant ».

Militante n°2 : « Je pense qu'il y a déjà beaucoup de tentatives sur les réseaux sociaux pour détourner le message du Parti populaire. Je ne pense pas que nous, [collectif d'audit citoyen], nous devons diffuser une affiche qui, de mon point de vue, ne va pas avoir d'effet. »

Militant n°3 : « Je pense que le collectif ne devrait pas faire campagne, même si l'affiche est géniale. »

Militante n°4 : « Je n'ai pas vraiment d'avis. L'affiche est drôle mais je ne sais pas si le collectif doit ou non l'utiliser [...]. De plus, la question des aides aux banquiers provenant de nos impôts est très importante, mais je crois que cela sort de notre objectif qui est la question de la santé ».

Militant n°1 : « Merci pour vos avis. Pour moi, c'est complètement lié à nos objectifs. On est le collectif d'audit de la **dette** de la santé. Il y a plusieurs thèmes qui concernent la dette :

- Les sauvetages bancaires ;
- L'État qui prend à son compte les dettes privées ;
- Le fait de ne pas payer ses impôts. »

Militante n°4 : « Oui, tu as raison. Tout cela compte car le mauvais usage de l'argent public génère de la dette ».

<sup>58</sup> La présidente de région Isabel Diaz Ayuso (Parti populaire), candidate à sa réélection.

Militant n°1 : « La conséquence directe est l'augmentation de la DETTE PUBLIQUE et le résultat, c'est la mise en œuvre de politiques d'austérité dans les services publics basiques des citoyens, dont la SANTÉ PUBLIQUE. Je pense que les gouvernements d'État qui ont aidé la banque privée ont fait beaucoup de mal à la majorité des citoyens [...] ».

Militant n°5 : « Merci pour l'affiche. Mais je pense que nous ne devons pas nous impliquer. »

Militante n°6 : « Je pense qu'on n'a pas la capacité de faire campagne ».

L'échange n'est pas anecdotique : il montre la position isolée du premier militant qui veut ouvertement faire campagne contre la favorite des élections, candidate à sa réélection. Les autres militants lui rappellent que ce n'est pas dans l'« ADN » du collectif que d'aller s'investir dans les temps électoraux. L'échange révèle aussi que certains militants (comme les militants n°1 et n°2), qui sont d'anciens élus, pensent qu'il est nécessaire qu'un collectif d'audit citoyen s'investisse politiquement lors de la campagne à certaines conditions : « contre » une candidature particulièrement menaçante, d'autant que les auditeurs-citoyens de Madrid-Ville critiquent depuis de nombreuses années les politiques menées dans le domaine de la santé publique de cette candidate. Quant aux autres, majoritaires et plus inexpérimentés politiquement, ils considèrent que le travail politique doit se faire en dehors des temps électoraux (ou de manière feutrée comme on l'a vu, c'est-à-dire indirectement), par interpellation et délibération avec des élus, dans des temps politiques plus « froids ».

Dans tous les cas, si les citoyens-contrôleurs à l'étude ont tendance à interagir avec des élus d'opposition en particulier, afin d'obtenir un ensemble de ressources visant à faire avancer leurs travaux ou à les valoriser politiquement, on voit que ces relations provoquent des troubles chez les militants, lorsqu'ils se rendent compte que le contrôle citoyen duquel ils se réclament est en partie dépendant de relations avec des élus, et d'une certaine manière de la logique partisane, et que ces relations conditionnent leurs manières de dire, de faire et d'agir, s'ils espèrent avoir une incidence politique.



## Conclusion de chapitre

Les citoyens-contrôleurs de la dette publique contribuent ainsi à co-produire le champ politique. Ils participent à la densification, même si cela ne relève pas toujours de leurs propres objectifs initiaux, des interactions entre élus de l'opposition et de la majorité, au sein des espaces politiques où ils interviennent, en participant à la circulation de biens politiques (idées, prises de positions, expertise).

Certes, leurs relations et les modalités d'interaction avec les élus d'opposition, et des ressources qu'ils sont susceptibles d'en tirer, dépendent en partie de la structuration de l'opposition (que l'on se fasse valoir auprès d'élus isolés, ou de formations politiques qui ont plus de ressources, comme c'est le cas à Madrid–Région ou en Catalogne), et des prérogatives des élus interpellés, qu'ils interviennent dans un parlement à pouvoir législatif, ou dans une assemblée délibérante où l'exécutif a un rôle prépondérant dans la formulation de politiques publiques par rapport à des élus qui s'estiment surtout en capacité de jouer d'une opposition symbolique. L'investissement de ces espaces politiques par les militants dépend aussi des dispositions de certaines formations à s'ouvrir à des segments militants non-strictement partisans. En cela, c'est notamment révélateur des transformations de l'activité politique, et de la division du travail partisan. On voit ici que les auditeurs-citoyens participent à une reconfiguration des relations entre formations politiques, leurs élus et les producteurs de contenus et d'expertise susceptibles d'alimenter le « marché des biens politiques »<sup>59</sup>.

Mais c'est en fonction des opportunités et contraintes qu'ils perçoivent, dans les configurations où ils évoluent – il y a donc plus de jeu social et politique à disposition des militants, que ce que postule la théorie des structures des opportunités politiques –, que les citoyens-contrôleurs de la dette publique modulent leurs contacts politiques, au-delà de l'exécutif. Il existe diverses modalités d'interaction avec les élus d'opposition et l'intensité des relations peut varier : des interpellations ponctuelles et localisées pour une séance d'un conseil communal ou métropolitain à des collaborations plus substantielles (production d'un rapport pour la CUP, formation d'acteurs partisans pour le collectif de Madrid–Région).

Les relations des militants avec les acteurs du champ politique ne sont pas donc pas figées. Les interactions avec les élus d'opposition interviennent souvent dans un second temps des stratégies d'interpellation politique des militants (Liège, Grenoble, Nîmes, Catalogne notamment). Dans tous les cas, la tendance à se focaliser sur les élus d'opposition de gauche,

---

<sup>59</sup> Michel Offerlé, *Les partis politiques...*, *op. cit.*

plus disposés à les écouter, à reprendre certaines de leurs revendications et à leur échanger des informations, risque de compromettre la prétention originelle des militants de contrôler (et co-produire) l'action publique : en les enfermant dans un rôle de fabrique des ressources d'opposition partisane et en les faisant apparaître aux yeux des majorités et des équipes exécutives comme des opposants politiques.

Ainsi, les militants peuvent tirer parti des ressources des différents élus qu'ils sollicitent, majoritaires ou opposants. Mais à terme, ils font face à des dilemmes, comme celui de se voir stigmatisés par des acteurs du champ politique comme étant trop proches d'un camp plutôt que d'un autre, réduisant de fait les opportunités d'accès et de contrôle de l'action politique. Il semble donc difficile pour les citoyens-contrôleurs de parvenir à sortir des logiques propres du champ politique. Face à l'émergence de cette figure innovante qui consiste à élargir les prérogatives politiques des citoyens, les divers élus parviennent à co-produire la résilience du champ politique, ne permettant pas aux auditeurs-citoyens de se voir consacrer un rôle de contrôle au-dessus des intérêts partisans. Ces constats pourront être relativisés par des enquêtes ultérieures sur d'autres cas de citoyens-contrôleurs.

## Conclusion de partie

Cette deuxième partie de la thèse a donné à voir les multiples stratégies politiques empruntées par les acteurs étudiés et les modes d'action qu'ils utilisent afin d'imposer leur conception démocratique, qui passe autant par l'imposition de leur rôle de citoyen-contrôleur que de la rédefinition des usages légitimes de l'argent public.

On a montré comment ils se font valoir auprès des décideurs, à travers des ressources expertes indexées à des considérations politiques, morales et idéologiques. Il s'agit là de s'imposer à travers un discours d'autorité, visant à attester de leur compétence à comprendre les enjeux financiers et à se faire reconnaître comme interlocuteurs légitimes.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MODALITÉS D'INTERACTION AVEC LEURS DÉCIDEURS ET ÉLUS :**

<b>Modes d'action / Collectif</b>	<b>Demandes informelles d'accès aux documents</b>	<b>Interpellation de l'exécutif par procuration (via des élus d'opposition)</b>	<b>Réunions informelles avec des élus d'opposition</b>	<b>Réunions informelles avec des élus de la majorité / fonctionnaires</b>	<b>Interventions publiques dans les assemblées délibérantes</b>
<b>Nîmes</b>	Par des élus d'opposition	Oui	Non <sup>60</sup>	Non	Non
<b>Grenoble</b>	Par des élus d'opposition	Oui	Oui	Oui	Commission « finances »
<b>Catalogne</b>	Par des élus d'opposition	Oui	Oui	Non	Non
<b>Barcelone</b>	Par des élus de la majorité	Non	Non	Oui	Non
<b>Madrid-Région</b>	Non	Non	Oui	Non	(Commission « santé » prévue)
<b>Madrid-Ville</b>	Par des élus de la majorité et des fonctionnaires	Non	Non	Oui	Non
<b>Liège</b>	Par des élus de la majorité, de l'opposition et des fonctionnaires	Oui	Oui	Oui	Non

On a notamment analysé comment leur démonstration de connaissances techniques (procédures et usages des chiffres) pouvait soutenir une vision désinstitutionnalisante par rapport aux structures mentales des décideurs. Par la suite, on a vu que les auditeurs-citoyens mobilisaient, souvent en conséquence d'un manque de réactivité des responsables politico-administratifs, le droit, l'action en justice et la médiatisation, afin d'exercer sur eux une pression et une contrainte. Enfin, le dernier chapitre est revenu sur les diverses relations entre auditeurs-citoyens et élus d'opposition et sur comment ces relations induisaient des formes multiples de collaboration (accès à des documents, interpellation ponctuelle, production d'une motion parlementaire, formation d'acteurs partisans à la critique de l'exécutif).

On a également souhaité mettre en valeur que ces interactions pouvaient être contraignantes pour les militants, afin de ne pas faire un portrait du citoyen-contrôleur comme entretenant des rapports enchantés avec le personnel politique. En effet, c'est à condition de respecter certaines formes valorisées par le champ politique qu'ils peuvent administrer, sous une forme acceptable pour leurs interlocuteurs politiques, leurs entreprises de moralisation, qui ont été sélectivement

<sup>60</sup> Les réunions entre auditeurs-citoyens nîmois, notamment avec Fabien, ne sont pas dans un cadre d'interaction spécifique de préparation des interventions de Fabien sur les demandes des autres membres du collectif.

reçues par ces derniers. Mais en l'absence de réactivité suffisante des exécutifs, les militants se sont tournés vers d'autres modes d'action, et vers des acteurs plus subalternes des espaces politiques locaux et/ou régionaux. On a donc pris en compte l'itération et les réajustements des militants dans leurs relations à la politique (l'exemple de Madrid-Région a montré comment ces militants très distants des partis en 2013 se sont relativement investis dans la campagne régionale de 2021), pour comprendre l'étendue de leur travail politique (et leurs réorientations stratégiques). On espère avoir réussi à démontrer l'évolution du répertoire tactique des citoyens-contrôleurs ici étudiés.

Il convient de conclure cette partie en revenant sur le fait que la figure du citoyen-contrôleur qui, on l'a dit, participe à la production du champ politique, est appréhendée de manière diverse par les élus, selon la position qu'ils occupent. On a vu que les opposants politiques semblaient davantage valoriser le travail des auditeurs-citoyens, qui leur offre certaines ressources. À l'inverse, comme on le verra au chapitre 8, les exécutifs sont moins disposés à apprécier le principe d'être surveillés par la communauté des citoyens, qui leur ont donné mandat de gouverner. De plus, la tendance des militants à ne pas s'en tenir au registre de l'interpellation sur la base de rapports techniques, mais à solliciter les médias, à agir en justice, ou à interagir avec l'opposition politique les contraint à apparaître, aux yeux des personnels exécutifs, comme des acteurs critiques et non-constructifs. Et justement, ce manque d'interaction entre les décideurs et les citoyens-contrôleurs réduit leur capacité à avoir un impact sur l'action publique, ce qui, en retour, peut contribuer à enfermer le contrôle citoyen dans une pure logique oppositionnelle, de par les modes d'action subséquents que les militants adoptent. À terme, cela peut contribuer à démotiver les troupes militantes, dans la mesure où ce type de militantisme ne parvient pas à avoir une portée et une efficacité politique suffisante aux yeux de ses artisans (chapitre 9).

On voit donc que la figure du citoyen-contrôleur parvient difficilement à subvertir la division du travail politique traditionnelle, et à apparaître comme une ressource « neutre » sur le plan partisan, qui ferait de l'audit citoyen un réservoir de ressources pour tous les acteurs politiques, qu'ils soient opposants ou gouvernants. On est face à des acteurs de la lisière du champ politique qui, par leurs modes d'action et leurs imaginaires, sont relégués au pôle oppositionnel de ce champ.

## **PARTIE III – DILEMMES ET DIFFICULTÉS D’UNE FIGURE : Le citoyen-contrôleur face à ses paradoxes**

On est revenu, dans la première partie, sur les profils, les dispositions, les compétences des auditeurs-citoyens des six collectifs, qui expliquent le fait qu’ils se meuvent en citoyens-contrôleurs scrutant les activités de certains décideurs, et la manière dont ils conçoivent ce nécessaire contrôle, dans la conjoncture particulière de la crise de la dette et des finances publiques des pays et sites où ils se mobilisent. Dans la deuxième partie, on a analysé et comparé leurs modes d’action, vis-à-vis des interlocuteurs institutionnels, dans des configurations spécifiques et évolutives. Il nous reste à rendre compte, dans cette troisième partie, des effets politiques et sociaux des diverses entreprises d’audit citoyen à l’étude.

Par-là, il s’agit plus généralement de montrer que la démarche visant à imposer une nouvelle figure politique ne va pas de soi. Bien au contraire, elle provoque tout un ensemble d’effets sur les citoyens-contrôleurs eux-mêmes et dans leurs rapports à l’engagement. Cela les amène particulièrement à ré-évaluer et reconsidérer ce type de militantisme de savoir/pouvoir, dans sa capacité à provoquer des effets à la fois sur le système politique, mais aussi auprès des publics auxquels les auditeurs-citoyens s’adressent. S’efforcer d’instituer des prérogatives citoyennes réhaussées, pas forcément prévues dans les structures légales, et considérées comme non-désirables par les décideurs, comme on va le voir, induit une dose d’efforts pour les militants, et des conséquences sur la possibilité du maintien de l’engagement du citoyen-contrôleur dans le temps. On souhaite ici mettre en valeur les impacts qu’ont pu avoir les auditeurs-citoyens sur leurs interlocuteurs institutionnels et sur l’action publique (chapitre 7). Ensuite, le chapitre 8 restitue les résultats de l’enquête auprès des décideurs qu’ont interpellé les auditeurs-citoyens, pour voir comment ceux-ci ont jugé la pertinence de ces entreprises sociales visant à les contrôler. S’intéresser à la manière dont ces décideurs jugent les démarches d’audit citoyen permet de comprendre les difficultés, pour les auditeurs-citoyens, à se maintenir dans ce type de militantisme et sur l’enjeu des finances publiques. Enfin, on évalue dans le chapitre 9, la manière dont les impacts qu’ont pu avoir les collectifs d’audit citoyen redessine les trajectoires d’engagement et les conditions de possibilité ou non de maintien dans ce militantisme de savoir/pouvoir.

## Chapitre 7 – Les entreprises d’audit citoyen à l’heure du bilan : Une réforme de la transparence plutôt que des structures de l’économie publique ?

L’entreprise de connaissance au cœur de cette thèse, à savoir rendre compte de l’épaisseur sociale, sociologique et politique de la figure de citoyen-contrôleur – qui, rappelons-le, n’est qu’une forme d’expression de revalorisation des prérogatives politiques des citoyens – nécessite de se pencher sur la manière dont les militants jugent des effets politiques de leurs entreprises militantes. On verra dans ce chapitre que les militants s’estiment relativement déçus de leur impact politique (en termes de mises à l’agenda politique et de *policies*). Mais il ne faut pas s’arrêter aux perceptions subjectives des militants. C’est pourquoi il faut aussi identifier les effets les moins visibles, mais pourtant matériels, des entreprises d’audit citoyen de la dette.

À cet égard, la sociologie des mouvements sociaux a développé tout un ensemble de réflexions sur la manière de mesurer et d’évaluer les « effets » des organisations du mouvement social sur leurs systèmes politiques, des « critères de réactivité » de Paul Schumaker<sup>1</sup> à Louisa Parks plus récemment<sup>2</sup>, en passant par William Gamson<sup>3</sup>. Si certains avantages et inconvénients de la littérature sur les impacts des organisations sociales ont déjà été discutés par Marco Giugni<sup>4</sup>, on tient à préciser qu’on ne se limitera pas à considérer les seuls impacts intentionnels des militants, que ces impacts soient considérés par ces derniers comme des « succès » ou des « échecs »<sup>5</sup>. On préférera reprendre le terme d’*outcome*, qu’on traduit par « effet ». Celui-ci permet de s’intéresser aux résultats politiques des actions des militants, qu’ils soient conscients ou non, désirés ou indésirables. On se demandera donc dans ce chapitre quels *outcomes* ont pu provoquer les collectifs d’audit citoyen sur leurs institutions politiques, d’autant que les militants prétendent vouloir remettre en cause la répartition traditionnelle des rôles politiques.

On s’écartera des théories structuralistes selon lesquelles les effets de l’action collective sur les systèmes de décision publique tiendraient à l’ouverture relative des structures politiques à

---

<sup>1</sup> Paul Schumaker, « Policy Responsiveness to Protest-Group Demand », *The Journal of Politics*, Vol. 37(2), 1975, p. 488-521.

<sup>2</sup> Louisa Parks, *Social Movement Campaigns on EU Policy. In the Corridors and in the Streets*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>3</sup> William Gamson, *The Strategy of Social Protest...*, *op. cit.*

<sup>4</sup> Marco Giugni, « Was it worth the effort ? The outcomes and consequences of social movements », *Annual Review of Sociology*, Vol. 98, 1998, p. 371–393.

<sup>5</sup> Les critères pour définir ce que représente le « succès » ou « l’échec » d’une mobilisation n’ont pas donné lieu à des conceptualisations satisfaisantes. Voir par exemple : Kenneth Andrews, « Social Movements and Policy Implementation : The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971 », *American Sociological Review*, Vol. 66 (1), 2001, p. 72.

l'égard des demandes sociales (ou des jugements académiques sur la culture politique institutionnalisée d'un système politique). Par exemple, alors qu'une littérature s'attache à défendre que la Belgique est un système politique *input-oriented*<sup>6</sup>, ouvert et l'écoute de la société civile<sup>7</sup>, on verra que le collectif liégeois parvient à se faire entendre, mais pas à influencer substantiellement sur le cours de l'action publique locale. À l'inverse, considérer les systèmes politiques français<sup>8</sup> ou espagnols comme relativement fermés ne nous aide pas à comprendre les conditions de possibilité d'imposition des revendications des auditeurs-citoyens auprès de leurs interlocuteurs institutionnels.

Afin de rendre compte des impacts, voire des « micro-impacts »<sup>9</sup>, qu'ont eu les pratiques des auditeurs-citoyens sur leurs systèmes politiques locaux, on divise le chapitre en deux temps. D'abord, on considère les processus de mises à l'agenda, que la littérature dénomme les *agenda outcomes*<sup>10</sup>. Ensuite, on revient sur les effets produits par les démarches militantes sur l'action publique elle-même (les *policy outcomes*<sup>11</sup>). On contextualisera ainsi de tels impacts, que l'on classifera – au-delà de la dichotomie traditionnelle impacts procéduraux/impacts substantiels qui donne lieu à d'impossibles classifications lorsqu'on interprète les données empiriques<sup>12</sup> –, comme symboliques et/ou matériels, dans des configurations politiques situées.

### I. Un contrôle citoyen par mises sur agenda(s) ?

Il s'agit ici de mesurer les effets produits par les auditeurs-citoyens, en tenant compte de la manière dont ils sont parvenus à imposer leurs revendications sur différents types d'agendas. Il

---

<sup>6</sup> Filip De Rynck, Herwig Reynaert (dir.), *Les évolutions récentes du régime politique local en Wallonie. Vers un système parlementaire local avec un leader fort ?*, Bruges, Vanden Broele, 2008 ; Tom Verhelst, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, « Foundation or Fragment of Local Democracy ? Empirically Assessing the Roles of Local Councillors in Belgian Governance », *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 9(2), 2011, p. 103-122.

<sup>7</sup> Jean Faniel, Corinne Gobin, David Paternotte, « La Belgique des mouvements sociaux », in Jean Faniel, Corinne Gobin, David Paternotte (dir.), *Se mobiliser en Belgique...*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Herbert Kitschelt, « Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, Vol. 16(1), 1986, p. 57-85 ; Hanspeter Kriesi, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak, Marco Giugni, « New social movements and political opportunities in Western Europe », *European Journal of Political Research*, Vol. 22(2), 1992, p. 219-244.

<sup>9</sup> Laurence Bherer, José Luis Fernández-Martínez, Patricia García Espín, Manuel Jiménez Sánchez, « The promise for democratic deepening : the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments », *Journal of Civil Society* Vol.12, 2016, p. 345.

<sup>10</sup> Louisa Parks, *Social Movement Campaigns on EU policy...*, *op. cit.* ; Paul Schumaker parle lui d'« agenda responsiveness » (« Policy Responsiveness to Protest-Group Demand », *art. cit.*, p. 494.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Herbert Kitschelt, « Political Opportunity Structures and Political Protest... », *art. cit.*

faut revenir sur la multiplicité de leurs investissements dans les arènes publiques<sup>13</sup>, afin de voir s'ils parviennent et à quel prix, à imposer la nécessité de consacrer la figure de citoyen-contrôleur. Robert Dahl fait justement du « contrôle de l'agenda », à savoir le droit pour les membres d'une communauté politique d'avoir la possibilité d'inscrire des préoccupations sur l'un des agendas publics, un des critères essentiels d'un régime démocratique<sup>14</sup>. Sans chercher pourtant à avancer ce que doit être la « bonne » et idéale démocratie, il s'agit ici de donner à voir la manière dont les auditeurs-citoyens sont intervenus dans des segments des espaces public et politique, à la faveur d'un contexte particulier<sup>15</sup> : crise de la dette, mobilisations sociales dans le cœur de la crise, critique de l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion de la crise. Par-là, on retracera, avec le souci de situer socialement les actions des citoyens-contrôleurs de la dette, comment et dans quelle mesure ils ont façonné le contenu de plusieurs agendas. On prolongera notamment les propositions de Roger Cobb, Jennie-Keith Ross et Marc Howard Ross, complétées par l'incontournable typologie de Philippe Garraud sur la mise sur agenda<sup>16</sup>, en tenant compte des critiques formulées à l'égard de l'approche dominante en termes de construction des problèmes publics et de sociologie de la mise sur agenda<sup>17</sup>. Il nous faudra exposer le contexte relationnel et politique dans lesquels les auditeurs-citoyens agissent, alors même qu'ils n'ont pas l'*ownership*<sup>18</sup> sur la problématisation de la dette publique et de la crise économique.

Les études sur la construction des problèmes publics insistent souvent sur le fait que les problèmes diagnostiqués par des acteurs sociaux s'inscrivent de manière simultanée dans plusieurs arènes publiques, jouant sur les « carrying capacities » des acteurs qui dominent les agendas de chacun de ces arènes<sup>19</sup>. Comme on l'a déjà suggéré, les auditeurs-citoyens ne sont pas des « initiateurs » d'agenda par rapport au problème de la dette publique. Ils interviennent dans un contexte politique, économique et médiatique de « crise » des finances publiques, qui a succédé à la crise financière de 2007-2008. Même si le contexte semble favorable à l'éclosion

---

<sup>13</sup> Stephen Hilgartner, Charles Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American Journal of Sociology*, Vol. 94(1), 1988, p. 56; Daniel Céfaï, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, Vol. 75, 1996, p. 43-66.

<sup>14</sup> Robert Dahl, *On Democracy*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>15</sup> Patrick Hassenteufel parle de la dimension « contextuelle » des mises à l'agenda qui ne dépendent pas que de l'intentionnalité des acteurs. Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2014 [1<sup>ère</sup> édition : 2011], chapitre 2.

<sup>16</sup> Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, Marc Howard Ross, « Agenda Building as a Comparative Political Process », *The American Political Science Review*, Vol. 70(1), 1976, p. 126-138 ; Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, p. 17-41.

<sup>17</sup> Claude Gilbert, Emmanuel Henry, « La définition des problèmes publics... », *art. cit.*, p. 36-37.

<sup>18</sup> Joseph Gusfield, *La culture des problèmes publics...*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>19</sup> Stephen Hilgartner, Charles Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems... », *art. cit.*, p. 56. Ils mettent bien en valeur le fait que les diverses arènes publiques n'ont pas des « agendas » indépendants, chaque agenda étant influencé par les agendas d'autres arènes publiques.



de discussions politiques autour des questions financières, il faut tout de même rappeler que la dette et les finances publiques ne constituent pas une « consensual issue »<sup>20</sup> dans les espaces politiques institutionnalisés et que différentes visions polarisées s'affrontent (par exemple entre partisans du keynésianisme et de la rigueur budgétaire). Par ailleurs, l'apparat technique de telles questions en fait des « uneasy-to-understand issues »<sup>21</sup> pour tout un ensemble de citoyens politisés ou non, qui ne s'estiment pas habilités à en faire des enjeux de débat public. Face à cela, les auditeurs-citoyens participent, parmi d'autres acteurs (associatifs, politiques, médiatiques) à une dynamique de décloisonnement des problèmes financiers publics, au moment où ceux-ci sont déjà prégnants simultanément sur les agendas publics et formels<sup>22</sup>. C'est d'ailleurs l'appel à décloisonner de tels enjeux centraux de l'action publique, au-delà du cercle confiné des décideurs, qui légitime la figure du citoyen-contrôleur.

Plutôt que de réifier la hiérarchisation entre les différents agendas (formels/informels ; systémique/institutionnel<sup>23</sup>), on préférera évoquer les dynamiques et les arènes publiques dans lesquelles les citoyens-contrôleurs de la dette sont parties prenantes. Par exemple, les sociologues de l'action publique Stephen Hilgartner et Charles Bosk évoquent tour à tour les arènes médiatiques, les arènes militantes (partis, syndicats, associations, etc.) et les arènes institutionnelles (administrations, gouvernement, parlement, etc.)<sup>24</sup>. Quant aux sociologues des mouvements sociaux, ils recensent une multiplicité d'agendas, qui se superposent parfois, dans laquelle on retrouve : l'agenda public, l'agenda médiatique, l'agenda électoral et l'agenda gouvernemental<sup>25</sup>. Pour notre part, malgré les difficultés inhérentes au fait d'attribuer des relations de causalité entre actions de militants et impacts politiques<sup>26</sup>, on étudiera la manière dont les citoyens-contrôleurs étudiés se sont imposés sur les agendas propres à plusieurs arènes publiques : d'abord « l'agenda public », l'agenda électoral puis l'agenda propre à la politique institutionnelle (exécutif et législatif).

---

<sup>20</sup> Daphné Josselin, « From Transnational Protest to Domestic Political Opportunities : Insights from the Debt Cancellation Campaign », *Social Movement Studies*, Vol. 6(1), 2007, p. 21-38.

<sup>21</sup> Heidi Swarts, « Setting the state's agenda: Church-based community organizations in American urban politics », in Jack Goldstone (dir.), *States, Parties, and Social Movements*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>22</sup> Roger Cobb, Jennie-Keith Ross et Marc Howard Ross, « Agenda Building as a Comparative Political Process », *art. cit.*, p. 126 : l'agenda public est défini comme « consist[ing] of issues which have achieved a high level of public interest and visibility ». L'agenda formel comprend lui la « list of items which decision makers have formally accepted for serious consideration ».

<sup>23</sup> Roger Cobb, Charles Elder, *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Boston, Allyn and Bacon, 1972.

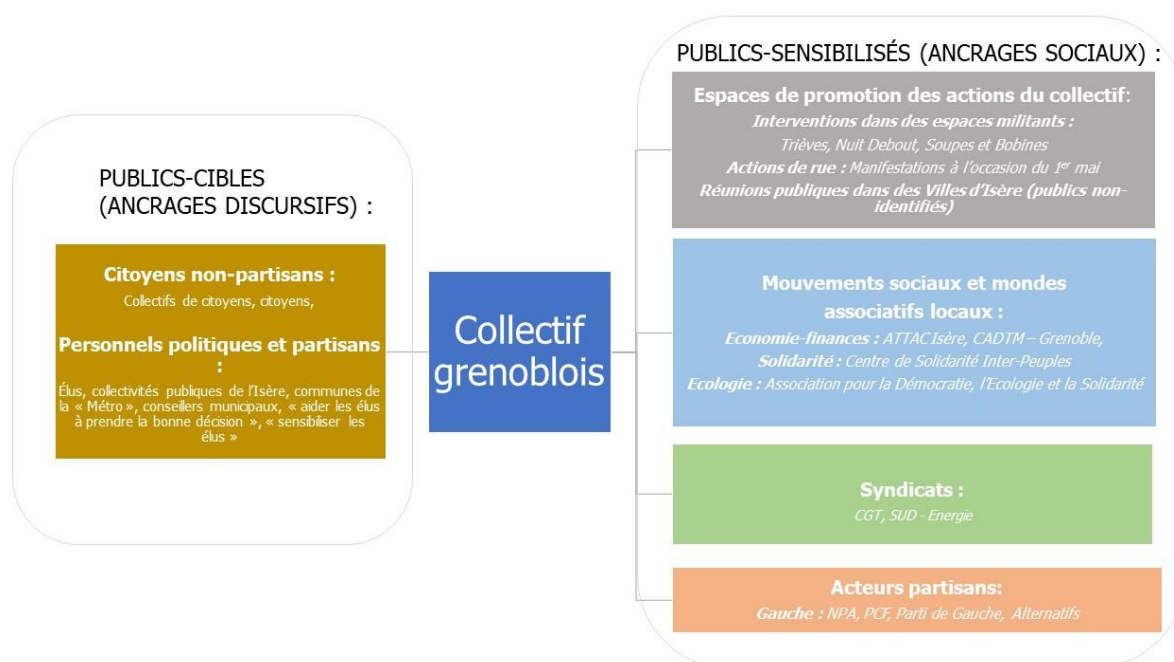
<sup>24</sup> Stephen Hilgartner et Charles Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems... », *art. cit.*, p. 53-78.

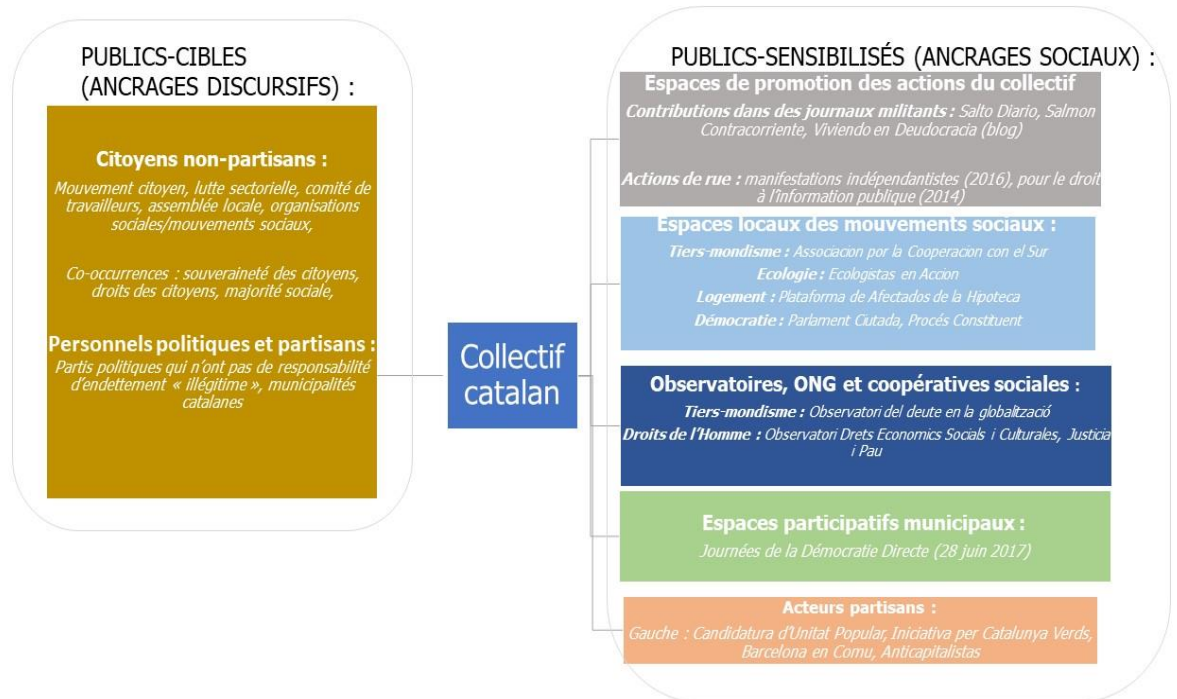
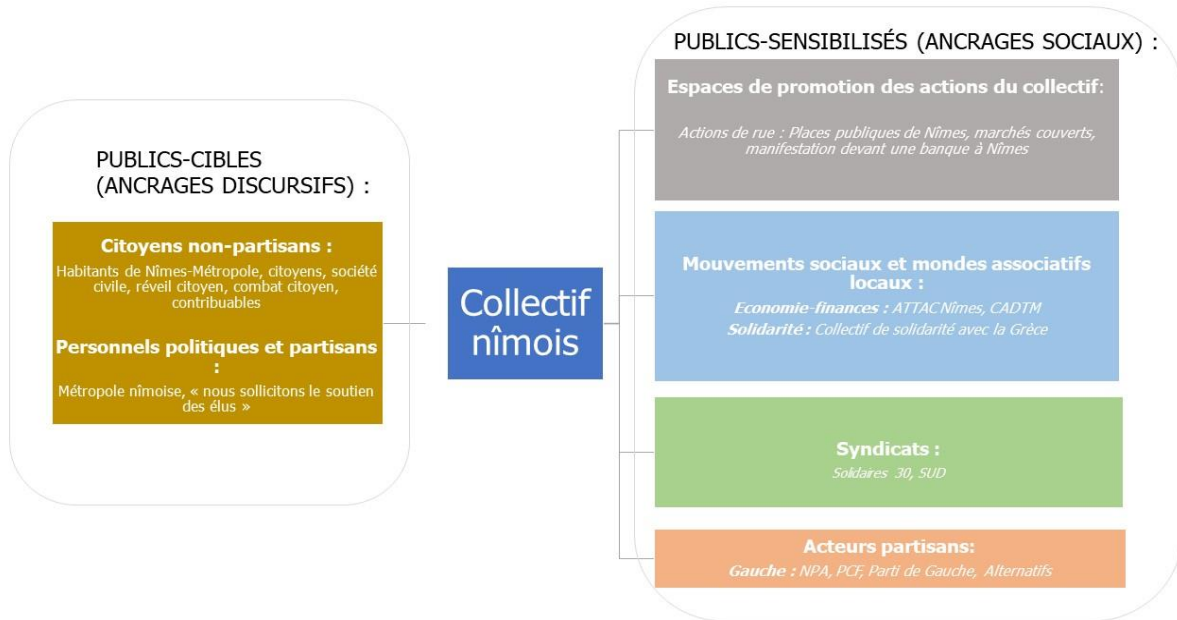
<sup>25</sup> John McCarthy, Jackie Smith, Mayer Zald, « Accessing public, media, electoral and governmental agendas », in Doug McAdam, John McCarthy, Mayer Zald (dir.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities... op. cit.*, p. 291-311.

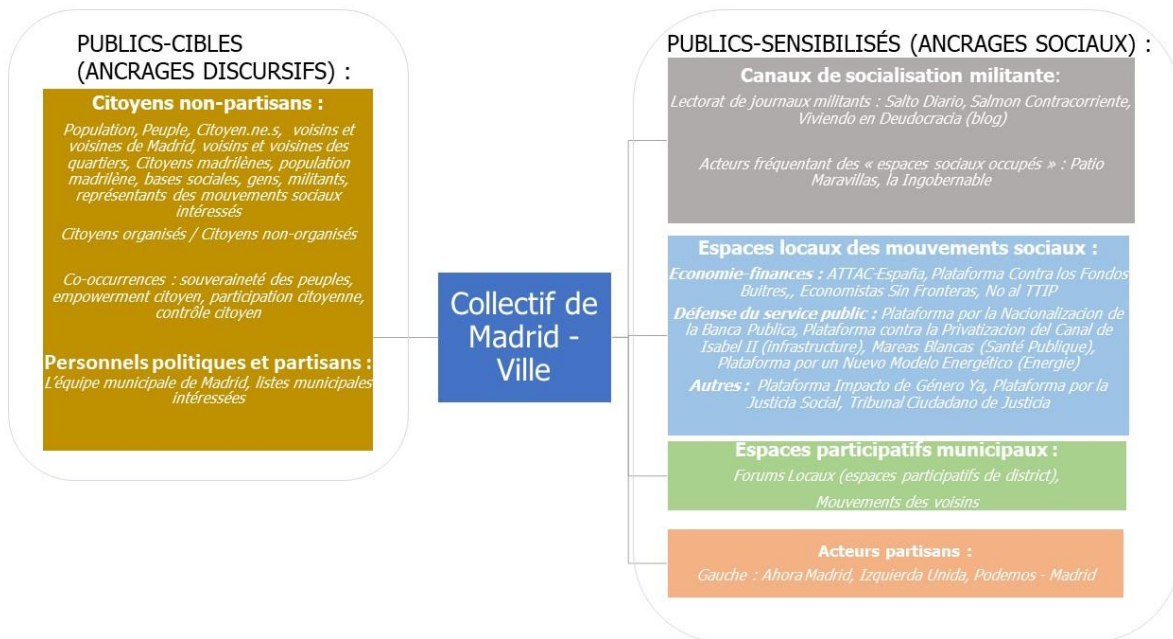
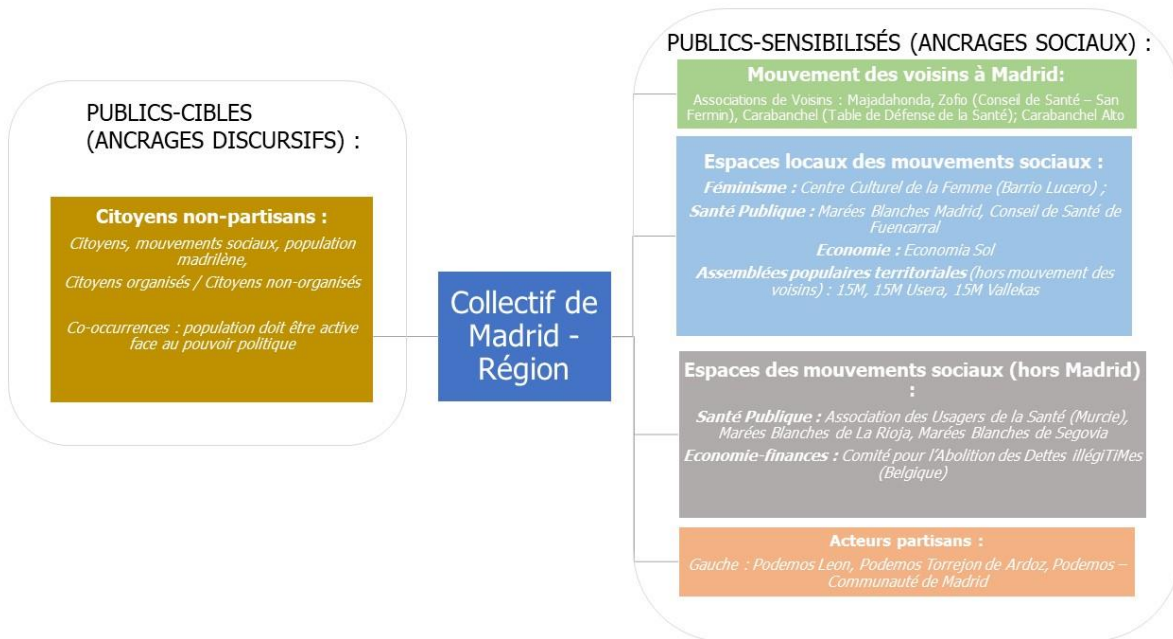
<sup>26</sup> Louisa Parks, *Social Movement Campaigns on EU Policy...*, *op. cit.*

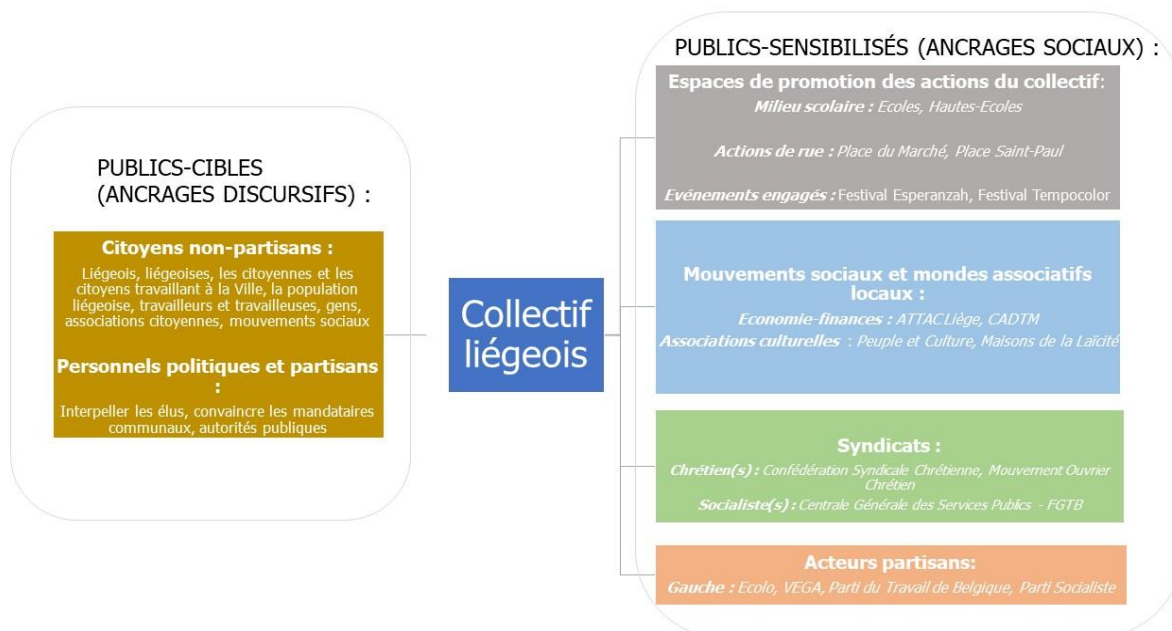
## 1. L'audit citoyen dans l'arène publique

On entend « l'agenda public » au sens large. S'il se superpose aux agendas les plus institutionnalisés, il ne s'y limite pas strictement. L'inscription à l'agenda public consiste, pour des acteurs situés socialement, à lui conférer de la visibilité, que ce soit auprès du grand public, ou de ce que Roger Cobb et Charles Elder appellent un « attentive public », soit des segments politisés, informés et ayant de l'intérêt pour la politique. On peut donc inclure dans l'agenda public les dynamiques propres à l'agenda médiatique (que l'on ne traitera pas ici, voir le chapitre 5), mais surtout la manière dont les collectifs se sont fait valoir dans différentes arènes publiques moins formelles, comme lorsque les auditeurs-citoyens organisent des conférences publiques, en conviant notamment des acteurs partisans, syndicaux ou associatifs, là où ils se mobilisent. Pour saisir les tentatives d'inscription à l'agenda public de militants, on peut porter le regard sur la manière dont ils se promeuvent dans l'espace des mouvements sociaux, et tentent de le faire auprès de segments non-politisés de citoyens. À partir des entretiens réalisés avec l'ensemble des auditeurs-citoyens (une question consistait à leur demander dans quels espaces sociaux ils s'étaient présentés), et en triangulant leurs dires avec des documents internes et attestant de la tenue de tels événements, j'ai pu réaliser les six cartographies suivantes. Parmi ces cartographies, j'ai cherché à objectiver si les « publics-cibles » (ceux dont les militants prétendent défendre les intérêts) correspondaient aux « publics-sensibilisés » (ceux auprès de qui ils se font valoir lors d'événements ou de rencontres).









La comparaison de ces cartographies permet de repérer quelques traits saillants. D’abord, les collectifs investissent en majorité des cercles de sociabilités militantes : nébuleuse associative, syndicats parfois, acteurs partisans de « gauche » sympathisants des démarches d’audit citoyen. Tous les collectifs ont eu des contacts avec des militants partisans, afin de les sensibiliser sur les questions relatives à la dette publique. Quelques spécificités sont également à relever par pays. En Belgique, eu égard du taux de syndicalisation relativement élevé (par rapport à celui de la France ou de l’Espagne<sup>27</sup>) – conséquence de l’influence d’une structuration sociale encore marquée par la pilarisation – il n’est pas étonnant de voir que le collectif liégeois est passé par les canaux syndicaux pour se promouvoir. Il a notamment réalisé des formations ou des ateliers visant à présenter les « mécanismes de la dette » auprès du Mouvement ouvrier jeunesse chrétienne, de la Centrale syndicale chrétienne ou encore de la Centrale générale des services publics (branche « fonction publique » de la Fédération générale du travail de Belgique). Autant de structures qui disposent d’un réservoir de sympathisants/militants assez denses et stratégiques pour le collectif d’audit. Par ailleurs, de nombreuses interventions ont été réalisées auprès des « maisons de la laïcité » ou d’associations d’éducation permanente, structures fidélisant des publics disposés à être « conscientisés » et en quête de nouveaux savoirs.

En Espagne, les collectifs ont bénéficié de la présence du « mouvement des voisins », qui existent depuis au moins les années 1960. Ces associations de voisinage sont très

<sup>27</sup> Voir notamment le dossier produit par le Centre de recherche et d’information sociopolitiques : « Implantation syndicale et taux de syndicalisation (2000-2010). En 2013, le taux de syndicalisation en Belgique est estimé à 50%, contre 11% en France et 19% en Espagne (<https://www.alternatives-economiques.fr/taux-de-syndicalisation-france-lanterne-rouge-europe-0402201988163.html>)

institutionnalisées et structurées et jouent un rôle important depuis la transition démocratique<sup>28</sup>. Le collectif Madrid–Région se relaie souvent auprès de telles associations implantées dans la région de Madrid. Les collectifs de Madrid–Ville et de Catalogne ne se sont pas spécifiquement présentés à de telles associations (alors qu’il existe des réseaux de ce type de mouvement dans les deux territoires). Ces « voisins », qui sont aussi parfois des militants des partis (plutôt de gauche), syndicaux ou associatifs, ont tendance à fréquenter les mêmes lieux. Les collectifs d’audit de Madrid, que ce soit de la ville ou de la région, ont pu se réunir dans les « espaces » dédiés par la mairie aux organisations de voisins. De plus, les « voisins » lisent des journaux militants dans lesquels les auditeurs-citoyens écrivent parfois des tribunes. Ils militent aussi dans d’autres collectifs et plateformes où les auditeurs ont pu présenter leurs travaux. Tout cela fait qu’il est possible, voire très probable, que les « voisins » aient connaissance des démarches d’audit citoyen.

À la différence du collectif de Madrid–Région, les collectifs de Madrid–Ville et de Catalogne ont investi des espaces de participation institutionnelle respectivement par les mairies de Madrid et de Barcelone. Comme on l’a vu, une partie des militants madrilènes se sont impliqués dans des structures participatives (les Forums locaux), développées par le département de la coordination territoriale de la mairie et divisées territorialement par district. Dans ce cadre, certains militants du collectif ont vu, dans le processus participatif proposé, une opportunité de faire valoir l’audit citoyen. En outre, il faut souligner que le collectif madrilène a été sollicité par plusieurs acteurs institutionnels, ou travaillant pour le compte de la mairie (voir le chapitre 4), afin d’animer des tables participatives sur des audits de la dette et des budgets. À cet égard, un militant exprime :

« Nous, [dans le collectif d’audit citoyen], on va dans un district, on fait un événement, où l’on explique le concept de dette illégitime, sur la dette, on apporte une méthodologie, on veut créer un groupe qui fonctionne par lui-même » (entretien à Madrid, le 13 octobre 2018).

Cependant, les individus disposés à participer et ceux qui participent effectivement à des processus participatifs ne sont pas représentatifs de la diversité sociale<sup>29</sup>. Dans deux districts

---

<sup>28</sup> Manuel Castells, *La ciudad y las masas : sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

<sup>29</sup> On pense à la thèse de Guillaume Petit, qui avance la notion de « sélectivité sociale de la participation ». Sans chercher à universaliser les profils sociologiques des publics participatifs à partir des dispositifs qu’il étudie (à Bruz, Lanester, Arcueil), il montre qu’il y a une récurrence de profils cultivés, âgés, voire retraités. Lire : Guillaume Petit, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie : sociologie de l’engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l’échelle municipale*, thèse de doctorat en science politique, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2017, p. 341. Dans la littérature espagnole, le manque de représentativité des citoyens participant à des dispositifs participatifs à Madrid est avancé par l’étude de Juan Luis Manfredi Sánchez, Luis Mauricio Calvo Rubio, « Deliberación pública y participación en los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid (2016-2018) », *art. cit.*, p. 30-31.

considérés comme relativement populaires (Usera et Arganzuela) où des militants du collectif sont intervenus, une enquêtée affirme :

« À Usera et à Arganzuela, les publics que l'on touche sont les voisins, ils n'ont que peu de formation universitaire, mais ils sont déjà sensibilisés... Je dirais que ce sont des classes moyennes, et des classes plus précaires ».

Au cours d'une autre conversation, un acteur institutionnel qui a collaboré avec le collectif, précise, selon lui, les profils des « participants » des Forums locaux : « c'était surtout des gens d'un certain âge, retraités, avec du temps disponible et surtout des ressources pour participer »<sup>30</sup>. Un auditeur-citoyen ajoute à cette description : « Les gens qui vont dans ces tables, ce sont des activistes, critiques vis-à-vis de la gauche gouvernementale » (entretien à Madrid, le 10 octobre 2018). Ainsi, si certains auditeurs-citoyens ont choisi de s'investir dans ces structures participatives, espérant toucher des publics qu'ils n'auraient pas forcément eu l'occasion d'approcher en dehors des seuls cercles de sociabilité militante, il semblerait que cela n'ait pas « payé », dans la mesure où « les participants des Forums locaux ne sont pas le strict reflet de la société »<sup>31</sup>.

D'autres collectifs (Nîmes, Liège, Grenoble) décident d'aller directement au contact des citoyens ordinaires, en distribuant des tracts militants sur des places publiques relativement fréquentées, afin d'élargir leur impact social. Véritables « actions de rue », selon les mots d'enquêtés liégeois, pour « saisir Monsieur et Madame Tout le Monde » (entretien à Liège, le 18 janvier 2019), plusieurs évoquent le faible rendement de telles actions :

« [...] quand on essayait de rencontrer ces gens-là, en faisant des stands, en étant présents sur des marchés, ce n'était pas facile du tout. Beaucoup [...] n'en ont rien à faire de toutes ces questions-là. Des gens m'ont déjà dit, quand je tractais : "Moi, la politique, je n'en ai rien à faire ! Laissez-moi la paix avec tout cela !" Ils vivent beaucoup de choses comme des injustices, et ils ne pensent pas que toutes nos actions peuvent changer les choses » (entretien à Liège, le 11 janvier 2019).

Un autre militant tire les conclusions de l'impact effectif de l'audit citoyen local, : il aurait aimé que « l'audit citoyen soit un audit populaire, mais en disant cela, on mentirait » (entretien à Liège, le 17 janvier 2019). Un dernier témoignage reconnaît qu'au-delà de ces actions ponctuelles, « tout en essayant de présenter notre travail et d'attirer des gens, cela reste fort lié à des réseaux activistes ou proches qui ouvrent des portes » (entretien à Liège, le 18 janvier

---

<sup>30</sup> Entretien avec un membre du cabinet de l'adjoint à l'économie à la mairie de Madrid (2016-2017), le 14 novembre 2018.

<sup>31</sup> Entretien avec la directrice du cabinet du département de la coordination territoriale de la mairie de Madrid, le 14 novembre 2018.



2019). Par ailleurs, les collectifs grenoblois et liégeois ont profiter d'événements culturels locaux pour tenir des stands ou faire de la sensibilisation (comme lors de festivals ou concerts) auprès des participants (*a priori* déjà disposés à soutenir la cause puisqu'il s'agit d'événements culturels engagés).

Certains militants des collectifs espagnols, comme ceux de Madrid-Ville et de Catalogne, estiment toutefois que les audits citoyens, limités dans l'enrôlement du militants locaux, ont eu des impacts communicationnels à une échelle plus large que dans les seuls contextes où ils se mobilisent. Une militante catalane estime même que l'impact le plus palpable des collectifs d'audit espagnols est de l'ordre de la communication grand public :

« Un [...] rôle important de notre collectif, pour moi, était du point de vue de la communication [...]. Pour nous, un des triomphes est que notre discours a été repris par d'autres mouvements et par les citoyens eux-mêmes [...]. On a touché le cœur de la population » (entretien avec une auditrice-citoyenne catalane, le 6 mars 2019, à Barcelone).

Une autre militante, cette fois-ci de Madrid-Ville, fait valoir que si l'audit citoyen a fidélisé peu de militants, les revendications du collectif ont été reprises par toute la nébuleuse d'acteurs qui se mobilisent de manière connexe à l'audit citoyen, d'autant que les auditeurs-citoyens sont souvent des militants multi-positionnés, qui peuvent jouer le rôle de passeurs d'idée d'un groupement militant à un autre :

« Je pense que la dette s'est introduite dans le langage, dans les mouvements sociaux, dans la communication. On a ouvert des grandes perspectives sur la dette. Maintenant, tu as des mouvements écologistes qui parlent de dette écologique, les mouvements féministes de dette de genre » (entretien avec un auditeur-citoyen madrilène, le 11 octobre 2018, à Madrid).

Ce type de discours, qui souligne l'impact communicationnel des audits citoyens à une échelle extra-locale, ne se retrouve que dans les collectifs espagnols. On peut notamment rapporter cela au fait que les auditeurs espagnols disposent de compétences en communication plus élaborées que leurs homologues français et belges : par exemple, ils maîtrisent les réseaux sociaux, ils produisent des tribunes dans des médias nationaux et ils ne s'en tiennent pas qu'à solliciter la presse quotidienne régionale.



Ainsi, les collectifs d’audit citoyen espagnols ont des impacts communicationnels, relationnels et symboliques<sup>32</sup> – peu objectivés empiriquement dans les littératures ici discutées qui s’intéressent surtout aux effets les plus visibles des effets des mobilisations, à savoir les relations avec les décideurs ou à l’action publique – qui dépassent leurs seuls sites de mobilisation (ils ont un écho au niveau de médias nationaux). Il faut désormais aller voir la manière dont les collectifs d’audit ont investi les campagnes électorales de leur site de mobilisation afin de se faire valoir.

## 2. L’audit citoyen en temps de campagne électorale

Les temps électoraux (municipaux, communaux ou régionaux) sont aussi susceptibles d’être investis par les citoyens-contrôleurs pour imposer leurs revendications<sup>33</sup>. D’autant que la littérature considère que les coûts d’inscription à l’agenda électoral sont plus faibles que lorsqu’il s’agit d’influencer l’agenda gouvernemental ou législatif<sup>34</sup>. Pour être synthétique, on ne reviendra pas sur la manière dont les revendications des militants ont parfois été repris par des forces politiques au niveau national, fédéral ou européen (Parti de gauche/ La France insoumise en France<sup>35</sup> ; le Parti du travail de Belgique ; Izquierda unida, Podemos ou Catalunya en comú en Espagne<sup>36</sup>). On se concentrera plutôt sur la réception et la réappropriation des demandes des citoyens-contrôleurs de la dette, qui sont autant de ressources susceptibles d’alimenter la plateforme programmatique de forces politiques et la conquête pour les trophées électoraux, aux niveaux local et/ou régional. On ne traitera volontairement pas du cas liégeois, car il a déjà été exposé dans le chapitre 6. Les collectifs français, s’ils ont cherché à peser dans

---

<sup>32</sup> Robert González, Miguel A. Martínez, Oriol Barranco, « Autogestión de equipamientos y espacios urbanos: los centros sociales okupados y autogestionados », in Pedro Ibarra, Ricard Gomà, Salvador Martí, Robert González (dir.), *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadores de democracia radical*, Barcelone, Icaria, 2018, p. 99.

<sup>33</sup> On peut ici faire référence aux travaux sur le « lobbying électoral » de Julie Gervais et Guillaume Courty. Ils affirment que les groupes d’intérêt, entendus au sens large, cherchent à « participer à la production programmatique et aux processus décisionnels ». Lire : Guillaume Courty, Julie Gervais, « Les représentants.e.s d’intérêt et la campagne présidentielle de 2012. Rapports au politique et formes de coopération avec les candidat.e.s », *Politix*, Vol. 113, 2016, p. 139.

<sup>34</sup> John McCarthy, Jackie Smith, Mayer Zald, « Accessing public, media, electoral and governmental agendas », *op. cit.*

<sup>35</sup> Dans le programme du Parti de Gauche pour les élections présidentielles 2012 en France, « l’audit sous contrôle citoyen » est mentionné ; dans celui de La France insoumise pour les élections présidentielles de 2017 en France, « l’audit citoyen de la dette publique pour déterminer la part illégitime et préparer un réaménagement négocié » est mentionné (mesure 35).

<sup>36</sup> Celui de Podemos pour les élections européennes en 2014 ; dans celui de Catalunya en comú (formation alliée à Podemos qui envoie des députés catalans qui siègent au Parlement espagnol dans le groupe de *Podemos*), pour les élections générales de 2016 ; dans celui d’Izquierda unida (ex-Parti communiste espagnol) aux élections générales de 2011.

la campagne municipale de 2014, ne sont pas parvenus à de résultats significatifs dans le cours de la campagne, dans la mesure où ils se sont focalisés sur des emprunts très spécifiques, et que le sort de ceux-ci semblait déjà réglé pour le commun des élus. Les impacts les plus visibles sont plutôt sur les programmes de forces politiques nationales, telles que le programme de la France insoumise pour les élections présidentielles de 2017. Il reste donc à étudier le travail de mise à l'agenda électoral des auditeurs-citoyens espagnols, visant à imposer, l'audit citoyen et l'imaginaire démocratique qu'il porte.

Commençons avec la mairie de Madrid. Si l'on a déjà étudié l'institutionnalisation du dispositif (chapitre 4), et les conditions de possibilité de la consécration institutionnelle de l'audit citoyen, il faut revenir sur la manière dont la liste électorale (alliant représentants de la société civile et acteurs partisans du centre-gauche à l'extrême gauche) que soutenait les militants, Ahora Madrid, a inscrit l'audit citoyen dans son programme pour les élections municipales de mai 2015 :

« Axe 2. Gouvernement démocratique, transparence et efficace [...]»

Objectif 2. 1. Auditer la gestion économique, les processus de privatisation et la dette municipale.

L'audit de la gestion économique et financière de la mairie et de ses différentes entreprises et services est une étape essentielle dans la *transformation et la démocratisation des politiques du gouvernement local* [...].

Ligne d'action 2. 1. 1. Audit et restructuration de la dette

- a) Réaliser un *audit citoyen de la dette municipale sous contrôle technique et social* sur : les surcoûts des ouvrages publics, contrats de maintenance, contrats de services [...], loyers injustifiés et intérêts des emprunts.
- b) Restructurer la dette et mettre en œuvre les mesures nécessaires pour la renégociation des types d'intérêt, pour l'allongement des échéances et des amortissements [...], pour la mise en œuvre de moratoires, et pour l'établissement de responsabilités politiques et pénales.

Ligne d'action 2. 1. 2. Auditer la gestion économique municipale [...].

- c) Mener un *audit citoyen* et la réorganisation des entreprises, organismes et services municipaux, avec une attention particulière au logement social.
- d) Réaliser des audits transparents et externes de la gestion municipale pour détecter les erreurs passées, vérifier l'état actuel de la gestion et planifier les actions futures, afin d'exiger les responsabilités et d'éviter pour tous ceux qui sont liés à une gestion irrégulière toute collaboration future avec la mairie (rubrique « Gouvernement démocratique, transparent et efficace », programme électoral d'Ahora Madrid, élections municipales de 2015, p. 18-21 ; je souligne).

Comme on le voit, la promesse de réaliser un audit citoyen est relativement évasive. On atteste de la nécessité d'un tel outil pour s'acheminer vers un « gouvernement démocratique, transparent et efficace » (titre de la rubrique où la liste électorale évoque l'audit citoyen) qui prétend « démocratiser » et « transformer » le gouvernement local (les lignes d'action 2. 2. 1.

et 2. 2. 2. font valoir des orientations municipalistes). Dans la suite du programme, on associe l'audit citoyen à la consolidation du patrimoine public, à l'« inversion » des politiques de rigueur budgétaire ainsi qu'à l'analyse de la légalité des modalités financières des politiques publiques jusque-là menées. On évoque bien l'organisation d'un « audit citoyen de la dette municipale sous contrôle technique et social ». Or, la coloration citoyenne du dispositif ne signifie pas qu'il s'agit d'égaliser relativement les territoires politiques entre gouvernants et gouvernés. Autrement dit, le programme ne semble pas prendre au sérieux le projet de réforme de l'architecture des relations entre ces derniers afin de (co)gouverner.

Du côté catalan (au niveau régional), le porte-parole électoral le plus prégnant des auditeurs-citoyens est la Candidatura d'unitat popular (CUP), formation politique anticapitaliste et pro-indépendantiste. À partir des élections régionales de 2015, la formation inscrit l'audit citoyen à son agenda électoral. Par la suite, on retrouve l'audit de la dette parmi les promesses les plus récurrentes de la formation, lors des compétitions électorales (2015, 2017, 2021) :

« Nous défendrons la conduite d'un audit populaire de la dette avec le soutien de l'administration qui visera à savoir comment et où les ressources ont été dépensées et encouragerons un débat public afin de décider collectivement quoi faire de la dette » (rubrique « Souveraineté économique et non-paiement de la dette », programme électoral de la CUP, élections régionales de 2015, p. 27) ;

« L'exercice de la pleine souveraineté populaire nécessite non seulement de rompre avec les impositions de l'Etat espagnol, mais aussi de l'Union européenne et de la Troïka, institutions anti-démocratiques qui dictent actuellement les politiques d'austérité néolibérales. La CUP [...] s'engage à : 1/ Suspendre immédiatement le paiement de la dette et décréter le non-paiement définitif de l'usure légalisée, jusqu'à ce que les besoins des classes populaires soient résolus. 2/ Plaider pour *un audit populaire de la dette avec le soutien de l'administration s'attachera à savoir comment et où les ressources ont été dépensées et à encourager un débat public sur l'origine de la dette et ses conséquences pour la vie des classes populaires*. Cet audit visera également à résoudre l'illégitimité de la dette [...] (rubrique « Droits sociaux et construction des souverainetés », programme électoral de la CUP, élections régionales de 2017, p. 23 ; je souligne)

« On s'engage à défendre la réalisation d'un audit populaire de la dette [...] qui visera à savoir comment et où les ressources ont été dépensées et à favoriser un débat public sur l'origine de la dette et ses conséquences sur la vie des classes populaires. Cet audit visera également à résoudre l'illégitimité de la dette. Toute politique sociale favorable aux classes populaires doit être prioritaire sur le remboursement de la dette (rubrique « Suspendre le paiement de la dette », programme électoral de la CUP, élections régionales de 2021, p. 22).

Contrairement à Ahora Madrid, la CUP parle d'« audit populaire de la dette » et pas d'« audit citoyen ». Les prétendants partisans évoquent le fait qu'un tel audit doit engendrer un débat public relativement élargi, afin d'améliorer les conditions de vie des « classes populaires ». L'audit citoyen d'Ahora Madrid semble s'inscrire dans un projet de refondation démocratique vertueuse, en ne se marquant pas particulièrement à gauche, quand l'« audit populaire » de la CUP reprend un ensemble de marqueurs anticapitalistes et souverainistes. La formation

catalane prône également l'acte unilatéral de répudiation de dette considérée comme « illégitime », quand Ahora Madrid parle de restructuration de dette, donc de médiation avec les créanciers. Ainsi, la CUP reprend la revendication d'annulation des dettes, que les acteurs politiques des autres configurations à l'étude ont généralement tendance à écarter (voir les chapitre 4 et 8). Pour une telle formation, habituée à occuper un rôle d'opposant politique, reprendre l'audit citoyen permet une double contribution. D'abord, ce projet militant semble compatible avec un discours de rupture avec les structures capitalistes de l'économie politique. De plus, il peut être mis au service d'un discours pro-indépendance, de par l'imaginaire conflictuel qu'il convoque, vis-à-vis de l'État espagnol qui est un créancier de la région, et des banques privées. Dans les extraits ci-dessus, on voit bien comment la CUP utilise la rhétorique de la désobéissance aux pouvoirs publics (étatiques) et la confrontation aux intérêts privés, dans un contexte plus général de débat sur l'opportunité de proclamer l'indépendance des « pays catalans » vis-à-vis de l'Espagne.

Mais la CUP n'est pas la seule à se réapproprier l'audit. Une autre formation politique catalane, plutôt unioniste, a repris l'audit citoyen dans son programme électoral pour les élections régionales (autant en 2017 qu'en 2021) :

« Réaliser un audit public de la dette, analyser l'existence éventuelle d'une dette illégitime et refinancer la dette souveraine, avec le retrait de la limite de la capacité d'emprunt des Pays Catalans » (rubrique « Plan de Récupération économique », programme électoral d'En comú podem, élections régionales de 2017, p. 66)

« Favoriser le contrôle démocratique des pouvoirs financiers : Réaliser un audit public de la dette, analyser l'existence éventuelle d'une dette illégitime et refinancer la dette souveraine, avec la levée des limitations de la capacité d'endettement des pays » (rubrique « Économie financière. Un système au service du bien-être de la majorité », programme électoral d'En comú podem, élections régionales de 2021, p. 40)

On voit ici comment l'audit citoyen est tout autant susceptible de servir un agenda partisan indépendantiste qu'un agenda partisan unioniste. Il fait ainsi l'objet d'appropriations plurielles par des acteurs partisans ancrés relativement à gauche de l'échiquier politique. Dans tous les cas, Ahora Madrid ou En comú podem reprennent dans leurs plateformes programmatiques l'audit citoyen sans être très exhaustifs sur les modalités de réforme des relations gouvernants/gouvernés (quelle forme va prendre concrètement l'audit citoyen ?), qui est pourtant corollaire, dans la perspective des auditeurs-citoyens, d'une réforme de l'économie politique (et aux usages de la dette).

De plus, le collectif catalan, même s'il s'est surtout mobilisé à l'échelle régionale, a réussi à imposer l'audit citoyen dans le programme électoral d'une formation politique parvenue au

pouvoir municipal, suite aux élections de 2015 (au même moment où Ahora Madrid s'installait à la mairie). Au cours de l'année 2015, les auditeurs-citoyens proposent, à travers une plateforme électorale participative, à Guanyem Barcelona, qui deviendra Barcelona en comú peu de temps après sa création, de se saisir du projet d'audit citoyen. Précisons que certains auditeurs-citoyens et membres de la plateforme électorale fréquentaient des mêmes espaces militants quelques années auparavant, et contribuaient parfois ensemble à rédiger des ouvrages collectifs<sup>37</sup>. L'effet de ce courtage fait que l'audit est inscrit au programme de la formation en 2015 :

« [...] réaliser un audit des dépenses et des dettes municipales, en particulier des processus de passation des marchés publics, pour détecter les possibles irrégularités, agir contre les personnes responsables et tous ceux qui se sont enrichis de manière illicite, et prendre les mesures de révision de processus nécessaires pour éviter que cela se répète dans le futur » (rubrique « démocratie ouverte », programme électoral de Guanyem Barcelona, élections municipales de 2015, p. 67).

On verra au chapitre suivant précisément la manière dont cet « audit des dépenses et des dettes municipales » est envisagé, du point de vue des membres de la liste, comme une manière de rationaliser les processus d'endettement, d'éviter les gâchis d'argent public, tout en n'impliquant pas les gouvernés dans la conception, l'évaluation et l'élaboration des politiques publiques. Quelques années plus tard, alors que le collectif catalan se démobilise dès 2017, la formation Barcelona en comú, candidate à sa réélection en 2019, reprend au cœur de son programme la proposition suivante, sans que les auditeurs-citoyens ne l'aient cette fois-ci plébiscité :

« Ils nous faut fournir des ressources suffisantes au "Bureau pour la transparence et pour les bonnes pratiques" en tant qu'organe de référence dans le contrôle, l'audit et l'analyse de l'activité municipale » (rubrique « Transparence de l'administration », programme électoral de Barcelona en Comú, élections municipales de 2019, p. 15).

On voit comment l'audit a été réapproprié par la formation politique initialement considérée comme « outsider » qui devient progressivement un parti de gouvernement au niveau local. Comme on peut le voir, il ne s'agit pas de faire un « audit » au sens le plus classique, puisque sa réalisation, sans impliquer directement les citoyens, s'accompagne d'activités visant à promouvoir la transparence des activités des dépenses publiques. Il s'agit donc de donner des prises aux éventuelles citoyens-contrôleurs, sans leur garantir une consécration institutionnelle. Autrement dit, l'insertion de l'audit dans le programme de gouvernement de Barcelona en

---

<sup>37</sup> À titre d'exemple : *Vivir en deudocracia*, Madrid, Icaria Editorial, 2011, où écrivent notamment plusieurs auditeurs-citoyens, mais aussi Ada Colau, future maire de Barcelone à partir de 2015, ou encore une de ses plus ferventes adjuvantes, Gemma Terafa.

comú, dont certains mandataires ont reconnu qu'il s'agissait d'un effet des auditeurs-citoyens, se fait au prix d'une modulation de l'imaginaire militant du dispositif. Cela permet d'insérer l'audit citoyen dans un horizon politique acceptable, qui se conforme à l'ordre légal, qui ne remet pas en cause fondamentalement l'ordre représentatif. L'institutionnalisation d'un audit qui n'est pas proprement « citoyen » – qui ne déconfiner pas l'audit au-delà d'un cercle d'épistocrates consacrés par l'institution – devient l'une des manières pour l'équipe municipale de construire sa crédibilité auprès du corps électoral. Rappelons que l'audit citoyen était une idée assez plébiscitée au moment des mobilisations du 15-M en 2011, desquelles Barcelona en comú s'estime l'héritière.

Enfin, le collectif de Madrid-Région, constitué des militants qui prennent, dans leurs discours (mais pas dans les pratiques, comme on l'a vu au chapitre 6), le plus de distance aux acteurs partisans, ne font proprement pas campagne en 2015, au moment des élections régionales. Pourtant, la question de l'audit citoyen apparaît dans le programme de certaines formations, pour les élections régionales la même année :

« Nous nous engageons à : 1/ Réaliser un audit complet (fonctionnel, économique, du travail) de tous les organismes et entités publiques de l'administration dite parallèle ou instrumentale. Révision de ses statuts, respectant scrupuleusement le principe de la gestion directe des services publics, établissant les mécanismes de récupération des compétences privatisées ou externalisées, garantissant que l'exercice des pouvoirs et pouvoirs publics appartient aux ministères [...]. 2/ Créer un bureau de contrôle des citoyens. Un bureau sera mis en place afin que les citoyens puissent traiter facilement leurs plaintes, réclamations et dénonciations » (Programme électoral de Podemos, élections régionales de 2015, p. 64-66).

L'investissement par Podemos, formation politique qui a émergé en 2014, de l'audit citoyen n'est pas surprenant. En effet, même si cela constitue un sujet de débat chez les militants ayant participé aux événements du 15-M, les élites de Podemos se considèrent également comme les héritiers politiques des occupations de place qui ont eu lieu en 2011. Or, l'audit citoyen comme solution au contexte de crise économique et politique y était largement discuté. Il apparaît donc comme promesse au sein d'une formation politique cherchant alors à synthétiser l'esprit du 15-M, au sein duquel l'audit citoyen y était incontournable. L'évocation, dans ce programme en particulier, de l'audit citoyen est relativement proche de ce que souhaitent les auditeurs-citoyens, à l'exception près que la liste sépare réalisation de l'audit et « bureau de contrôle des citoyens ». Ce dernier ne participerait qu'en réagissant épisodiquement aux travaux d'un comité d'experts qui réaliserait l'audit, sans être impliqué tout au long du processus et mis au même niveau que les membres du comité. Lors des élections régionales suivantes (2019 et 2021), Podemos, depuis devenu Unidas podemos (une alliance électorale datant de 2016 regroupant Podemos et Izquierda unida), réinvestit l'audit citoyen :

« [...] la part de la dette héritée du fait de l'application de politiques irresponsables du Parti populaire exige qu'une série de révisions soit proposée à partir de la création d'une Direction générale d'audit de la dette, avec la promotion, en plus, de processus participatifs et permanents pour leur évaluation et leur analyse [...]. Nous favorisons une collaboration avec les entités sociales qui travaillent depuis un certain temps à la réalisation d'un audit citoyen de la dette [...]. On envisage la création d'un audit social qui favorise la transparence et permet le suivi et l'évaluation des propositions mises en œuvre pour favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire dans la communauté » (rubrique « démocratiser l'économie », programme électoral d'Unidas podemos, élections régionales de 2019, p. 3, p. 21 et p. 30).

« Il faut créer un processus permanent et participatif pour évaluer et pour l'audit de la dette de la [région] de Madrid » (rubrique « dette », programme électoral d'Unidas podemos, élections régionales de 2021, p. 29).

Dans son programme de 2019, Unidas podemos envisage une innovation institutionnelle : créer une « direction générale d'audit de la dette ». La formation politique souhaite y associer les auditeurs-citoyens si la formation accède à l'exécutif. Ici, contrairement aux programmes évoqués précédemment, on mêle la critique de l'économie politique dominante à la réforme des interactions gouvernants/gouvernés (on parle de processus participatifs et permanents, d'évaluation et d'analyse). Dans un autre registre, pour les élections régionales de 2021, une formation de centre-gauche met en valeur :

« Le contrôle de l'Inspection sanitaire sera renforcé et les audits réalisés sur des concessions administratives seront intensifiés pour garantir la qualité et l'équité des soins de santé » (rubrique « Santé », programme électoral de Más Madrid, élections régionales de 2021, p. 23).

Ici, l'audit n'est plus au service de la démocratisation de l'économie, ou de la revalorisation des rôles politiques du citoyen. Il permet en revanche de renforcer la « qualité » et « l'équité » des services de santé publique. L'audit est ici rangé, non plus dans les rubriques économiques des programmes, mais dans la rubrique sanitaire, dans la mesure où le collectif de Madrid-Ville évalue les processus d'endettement et budgétaires du département régional de santé publique. Il faut souligner que l'investissement de l'audit par cette formation, née des désaccords, notamment sur l'audit citoyen jugé trop radical dans l'équipe municipale de Madrid entre 2015 et 2017, paraît relativement improbable. Cela s'explique par le fait que les élections régionales anticipées (2021), en plein contexte de crise sanitaire, confère une résonance aux activités et au discours du collectif de Madrid-Région, qui dénonce la « dépossession » des services publics de la santé en faveur des acteurs privés. Le collectif, mobilisé depuis 2013, apparaît sous un nouveau jour, pour certains partis de gauche, lors des débats ouverts sur l'état des hôpitaux, au moment des « pics » de contamination. Le suivi de la campagne régionale de Madrid en 2021 permet d'avancer que le collectif d'audit citoyen a été un acteur important sollicité par plusieurs formations afin de bénéficier de son « expertise ».

On voit que le contrôle citoyen et l'imaginaire qui lui est associé sont des ressources militantes susceptibles d'alimenter, que cela soit voulu ou non par les citoyens-contrôleurs, les luttes internes au champ partisan. Si l'on considère que cela constitue une « victoire » pour les militants dans la mesure où cela contribue à donner de la visibilité à leur cause et à leurs projets de réformes démocratiques, on s'aperçoit que la réappropriation partisane de l'audit citoyen contribue néanmoins à cristalliser les positions déjà existantes entre acteurs dominants du champ politique et les acteurs les plus subalternes, ces derniers ayant plutôt tendance à occuper des fonctions d'opposition. L'audit citoyen tel que réapproprié par les opposants contribue à renforcer le rejet d'un tel projet par les membres de l'exécutif, qui y voit une ressource symbolique propre à la gauche partisane contestataire. Excepté dans le contexte municipal de Madrid, les décideurs des autres configurations politiques étudiées ne parviennent pas à considérer l'audit citoyen comme une voie possible de revalorisation (ou d'amélioration) de la démocratie.

On observe donc un effet paradoxal pour ces citoyens-contrôleurs qui prennent le soin de se présenter comme non partisans. Pour autant, leur participation aux campagnes électorales les enferme dans un jeu partisan qui ne leur permet pas d'imposer et de rendre indispensable les réformes démocratiques qu'ils proposent aux yeux de tous les élus. La plupart des formations reprenant l'audit citoyen dans leurs programmes se classe à gauche de l'échiquier politique, dans des positions d'opposition politique. On peut être tenté de se demander si ce n'est pas le fait, pour les acteurs partisans prétendant à la représentation politique, d'occuper une position subalterne ou minoritaire dans le champ politique local qui fait qu'ils sont susceptibles de convertir l'audit citoyen en ressource utile pour jouer le rôle d'opposant, et d'en tirer les profits symboliques à défaut de concrétiser le projet militant de réforme démocratique.

Voyons enfin comment certains collectifs sont parvenus à s'imposer sur l'agenda institutionnel, en dehors des temps électoraux, mais lors des temps plus « ordinaires » de la vie politique, à savoir pendant l'exercice d'une mandature.

### 3. Les tentatives d'inscription à l'agenda politique (législatif et gouvernemental)

Inscrire à l'agenda politico-institutionnel (que ce soit celui législatif et/ou gouvernemental) un projet de réforme démocratique n'est pas des plus évidents. Cela suppose à la fois de trouver des partenaires dans le corpus d'élus représentés dans l'assemblée délibérante ou au sein de



l'exécutif, susceptibles de voir dans l'audit citoyen une ressource à même de conforter leurs positions dans les mondes politiques institutionnalisés. On suppose en effet que la mobilisation de ressources extérieures au champ politique ne se fait jamais de manière complètement désintéressée pour les acteurs du champ, qu'ils soient centraux ou occupant des positions plus subalternes.

Par ailleurs, l'entrée par la dette et les finances publiques des auditeurs-citoyens est un paramètre important pour comprendre que la reprise par des acteurs politiques des revendications des militants ne va pas de soi. D'une part, on a déjà évoqué, lors des chapitres précédents, les dimensions dés-instituantes associées aux projets de réforme des militants, par rapport aux pratiques des institutions : dans la manière de concevoir ce qui relève d'une dépense publique « légitime » conforme à une vision de la démocratie sociale ; dans l'association des citoyens à la fabrique des décisions. D'autre part, l'audit citoyen est associé à une certaine vision des réformes à mener pour remodeler les structures financières, budgétaires et fiscales, autant de dossiers, qui sont très sensibles politiquement, et qui polarisent les positions des différentes forces politiques. À cet égard, les demandes des militants relatives à la modification de l'économie politique semblent peu à même de rassembler une coalition d'élus d'horizons variés qui reliaieraient majoritairement les positions des citoyens-contrôleurs ici à l'étude, même si le contexte de crise de la dette a permis de susciter des débats politiques sur les enjeux financiers. Enfin, il semble assez clair que ces demandes dépassent parfois le strict cadre légal de ce qu'il est possible de faire au niveau local ou régional (voir le chapitre 3). En effet, s'il s'agit pour certains collectifs de réformer l'ordre politique local plus que national, fédéral ou étatique, certaines demandes supposent des réformes à l'échelle de l'État.

Ce faisceau de conditions rend donc difficile la possibilité d'inscription de l'audit citoyen dans l'un des agendas les plus formels du *policy-making*. Toutefois, certains collectifs, tous espagnols, sont parvenus à pénétrer de tels agendas, même si cela s'est fait au prix d'un réagencement du projet militant. Comme l'affirme justement Brainard Guy Peters : « La mise sur agenda ne consiste pas seulement à faire en sorte qu'une question soit considérée activement par le gouvernement ; il s'agit également de savoir comment cette question sera définie une fois qu'elle sera inscrite à l'ordre du jour »<sup>38</sup>. Voyons donc comment le projet d'audit citoyen a été, dans certaines configurations politiques, amendé, adapté conformément au contexte institutionnel et à la visée des acteurs politiques qui se sont proposés de s'en faire les relais dans les institutions politiques.

---

<sup>38</sup> Brainard Guy Peters, « Agenda-setting in the European community », *Journal of European Public Policy*, Vol. 1(1), 1994, p. 18. Traduction de l'auteur.

Si l'on a déjà évoqué de manière exhaustive la manière dont les collectifs de Madrid–Ville et de Catalogne étaient respectivement parvenus à inscrire l'audit citoyen à l'agenda gouvernemental et à l'agenda législatif, il convient de considérer que ces mises à l'agenda sont des effets politiques qu'il convient de mentionner en tant que tels. Dans le contexte municipal madrilène, la mise à l'agenda gouvernemental découle en fait d'une préalable mise à l'agenda électoral de la liste Ahora Madrid. Si la liste ne cachait pas ses prétentions à avoir un bon score électoral aux élections municipales de mai 2015, rien ne laissait pourtant supposer que ses principaux représentants parviendraient à des fonctions exécutives, alors même que le Parti populaire gouvernait sans discontinuité la ville depuis 1991. D'autant plus qu'Ahora Madrid n'était pas le seul parti en lice à gauche : le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) réalisait encore 23% aux élections municipales de 2011. Après les résultats électoraux de 2015, qui place Ahora Madrid à 32% des suffrages exprimées, devançant de près de 15 points le PSOE, mais derrière le Parti populaire à 34,5%<sup>39</sup>, les socialistes font alliance avec Ahora Madrid afin de former un gouvernement municipal. En ajoutant à cela qu'Ahora Madrid est une alliance électorale composite (qui n'a d'ailleurs pas survécu aux élections de 2019), on voit que le gouvernement qui se met en place repose sur un équilibre fragile. Dans cette conjoncture, et par la proximité de l'un des plus hauts représentants de la liste qui devient adjoint à l'économie avec les auditeurs-citoyens de Madrid, l'audit citoyen est inscrit à l'agenda des réformes de cette liste qui entendait « faire de la politique autrement ». On a vu, dans le chapitre 4, comment l'audit citoyen n'a pas occupé une position prioritaire dans l'agenda démocratique du nouveau gouvernement. Toutefois, même considérablement amendé, le projet militant s'est vu officialisé et a disposé d'une véritable matérialité institutionnelle (des fonctionnaires, des organes, un site, des occurrences participatives dans les Forums locaux).

Dans le cas catalan, on a vu comment l'une des militantes du collectif d'audit, Irene, est parvenu, sur la base d'un rapport préalablement préparé en 2014 avec la CUP au niveau du Parlement régional, a proposé, avec le soutien d'une députée, le vote d'une motion visant à inscrire l'audit citoyen à l'ordre des priorités gouvernementales. La motion certes adoptée est quelque peu différente de la version initiale, mais elle n'a pas été concrétisée par le gouvernement<sup>40</sup>, en raison du changement des priorités politiques consécutif à la déclaration d'indépendance de la *Generalitat* en 2017. Cela n'empêche pas la CUP de continuer, dans ses programmes électoraux ultérieurs (notamment en 2021) de proposer l'audit « populaire »

---

<sup>39</sup> Source : *El País* [[lien en hypertexte](#)].

<sup>40</sup> Pour le dire avec John Kingdon, l'audit citoyen a intégré l'agenda des préoccupations législatives et gouvernementales, sans parvenir toutefois à être imposé sur l'« agenda de décision ». John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies...*, *op. cit.*, p. 142 et p. 166.

comme une solution à divers problèmes qui se posent à l'exécutif. L'exemple catalan nous apprend deux choses : toute mise à l'agenda dans une des arènes politiques les plus formels n'aboutit pas forcément et automatiquement sur une prise de décision. Mais il renseigne surtout sur le fait que les effets politiques liés à l'action de militants peuvent être essentiellement symboliques. Même si la prise de position d'une institution comme le Parlement catalan n'aboutit pas sur la mise en place d'un processus d'audit, l'audit citoyen est en quelque sorte inscrit dans la mémoire de l'institution. Bien que symbolique, cet effet politique peut ouvrir la voie, dans les prochaines mandatures<sup>41</sup>, à un réinvestissement potentiel d'un dispositif déjà approuvé, au moins sur le principe, par une législature (et une majorité politique légitimement élue) antérieure.

Que ce soit pour Madrid-Ville ou pour la Catalogne, la réappropriation par des élus des projets de réforme proposés par les auditeurs-citoyens ne peut se faire qu'au prix d'une négociation avec d'autres forces politiques qui font partie du champ et avec qui il faut composer. Dans les deux configurations, cette condition est indispensable pour rendre l'audit citoyen acceptable institutionnellement. Par exemple, l'exécutif madrilène désamorce une partie du potentiel critique de l'audit (en le cloisonnant sous la responsabilité de l'adjoint à l'économie plutôt qu'en en faisant une technologie politique transversal), afin de se faire valoir comme gouvernement crédible aux yeux des opposants de droite, tout en s'assurant du soutien du PSOE qui est un parti de gouvernement. En Catalogne, la CUP parvient à faire voter sa motion consacrant l'audit citoyen comme devant faire l'objet d'une attention gouvernementale, grâce aux négociations avec un des partis (Esquerra Republicana de Catalunya) qui est un partenaire non-majoritaire de la coalition indépendantiste qui gouverne la *Generalitat*. À ces effets objectifs que les militants pourraient considérer comme de potentielles « victoires », il faut opposer les perceptions militantes de ces effets. Tous les auditeurs-citoyens auprès desquels j'ai enquêté sont assez unanimes : l'audit citoyen ne s'est jamais inscrit durablement dans le paysage institutionnel et s'il a parfois été consacré formellement par l'institution, son institutionnalisation est interprétée comme une domestication du dispositif afin de le conformer à la pensée d'État<sup>42</sup>, contribuant alors à effacer les aspects les plus disruptifs de ce que les

---

<sup>41</sup> À cet égard, la CUP a présenté dans un ensemble de propositions adressées à l'exécutif, lors du « débat politique général » en 2019, la nécessaire réalisation d'un audit de la dette : « La CUP planteja un pla de xoc per un canvi de model de país basat en la sobirania de Catalunya », 25 septembre 2019. En ligne : [cup.cat/noticia/la-cup-planteja-un-pla-de-xoc-un-canvi-de-model-de-pais-basat-en-la-sobirania-de-catalunya](https://cup.cat/noticia/la-cup-planteja-un-pla-de-xoc-un-canvi-de-model-de-pais-basat-en-la-sobirania-de-catalunya) ; consulté le 27/05/2021.

<sup>42</sup> Olivier Nay parle lui de « captation épistémique » (*epistemic capture*, en anglais). Lire : Olivier Nay, « Epistemic capture. How international institutions co-opt dissenting ideas », Congrès 2022 de l'*International Studies Association*, Nashville (États-Unis), 28 mars – 2 avril 2022.

militants pensent comme une véritable technologique politique susceptible de bouleverser les manières de penser et de faire de la politique. Au-delà de la disparition du concept de « dette illégitime », que les militants espagnols envisageaient pourtant comme une des clés de voutes de l'audit citoyen, entre le projet militant et les résolutions institutionnelles, les auditeurs-citoyens déplorent la dissociation, lorsque le dispositif est saisi par la pensée d'État, entre les travaux d'une commission technique d'audit réalisé par des « experts », des « analystes » et des « académiques » d'un côté, et les espaces de participation citoyenne de l'autre. Pour les militants, il faut que ces deux volets s'inscrivent dans un complexe d'interactions permettant de co-construire le processus d'analyse des comptes publics. On a vu dans le chapitre 4 comment l'audit citoyen à Madrid s'opérait en distinguant les Forums locaux et les travaux du *Consejo asesor* : les citoyens siégeant dans les forums ne lisaient pas les rapports du second, quand celui-ci n'a pas sollicité les citoyens-participants dans le processus d'élaboration des rapports.

Plus largement, les dynamiques ici évoquées renseignent sur les conditions et les possibilités d'inscription dans les multiples agendas, de l'espace public aux mondes politiques institutionnalisés, d'un projet de réforme démocratique promue par des acteurs sociaux. Cela ouvre un ensemble de réflexions sur les voies empruntables et les arènes publiques susceptibles d'être investies, pour des acteurs qui se positionnent eux-mêmes hors du champ (alors qu'ils sont plutôt à la lisière), afin d'élargir, ou d'intervenir dans les préoccupations légitimes de certains espaces politiques des démocraties contemporaines. Au-delà des processus spectaculaires de mises à l'agenda de nouvelles revendications telles que portées par des mouvements sociaux de masse (comme ce fut le cas du mouvement des Gilets Jaunes), les démarches des auditeurs-citoyens donnent à voir des pratiques plus discrètes. Celles-ci renvoient à toute situation impliquant des militants ayant fait le choix d'adopter le parler légitime de l'institution pour influencer l'ordre de ses priorités et ouvrir l'espace des possibles politiques. Plus généralement, l'ensemble des cas d'études soulève une question importante : peut-on réformer la démocratie lorsqu'on ne s'appuie pas sur les acteurs les plus centraux du champ politique ? Et plus encore, peut-on imposer aux acteurs du champ politique les conditions et les modalités de leur propre surveillance par les citoyens ? On verra dans la partie suivante les effets les plus matériels que les collectifs d'audit ont été susceptibles de produire sur l'action publique.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DYNAMIQUES AGENDAIRES  
DES AUDITEURS-CITOYENS PAR COLLECTIF**

Types d'agenda / Collectif	Agenda de l'espace des mouvements sociaux	Agenda médiatique	Agenda électoral	Agenda législatif	Agenda gouvernemental
Nîmes	Oui	Local	Non	Non	Non
Grenoble	Oui	Local	Non	Non	Non
Catalogne	Oui	Local, régional, étatique	Oui (élections régionales 2014, 2019, 2021 ; Élections municipales 2015)	Oui, Parlement catalan (2016)	Oui, mairie de Barcelone, 2016
Madrid-Région	Oui	Régional, étatique	Oui (élections régionales 2021)	Intentionnalité	Non
Madrid-Ville	Oui	Local, étatique	Oui (élections municipales 2015, 2019)	Oui	Oui, mairie de Madrid 2015-2017
Liège	Oui	Local	Oui (élections communales 2018)	Non	Non

## II. Des effets sur la transparence plutôt que sur les structures de l'économie publique

Au-delà des impacts des militants sur les divers agendas publics à disposition, les citoyens-contrôleurs ont produit d'autres types d'effets, relevant de *policy outcomes*. Il convient ici de les relever, de les analyser et de les comparer.

### 1. Les audits citoyens et la transparence des décideurs

Les effets les plus saillants des mobilisations des auditeurs-citoyens concernent assurément les politiques de transparence et l'*accountability* des décideurs. On revient ici plus particulièrement sur une configuration en particulier, lorsque le collectif catalan est parvenu à imposer une plus grande transparence à l'administration barcelonaise, et les modalités de cette collaboration. On a vu que le collectif catalan s'est surtout mobilisé au niveau de la *Generalitat*, à savoir au niveau de la région catalane. Toutefois, à la faveur des élections municipales de 2015, les membres du

collectif ont pesé sur l'agenda électoral d'une liste (Guanyem Barcelona) qui a ensuite accédé aux fonctions exécutives de la mairie de Barcelone.

Et c'est précisément à cette échelle municipale que le collectif a eu le plus d'effets (pas seulement symboliques), même si les auditeurs-citoyens catalans estiment quant à eux avoir eu plus d'impact au niveau régional. Un entretien avec le *Chief of executive officer* (CEO) du département d'économie de la mairie de Barcelone témoigne d'impacts que les militants eux-mêmes n'ont pas su ou voulu m'indiquer. Le CEO, qui relève d'un poste de « confiance politique » puisqu'il a été nommé directement par l'élu adjoint à l'économie, relève, en entretien, deux effets que le collectif catalan a eu sur la manière de gouverner du nouvel exécutif qui s'est installé en 2015.

Le premier est la mise en place, conformément au programme de la liste, d'une « analyse du processus d'endettement de la mairie ». Cela consiste à « déterminer la dette conformément au cadre légal en vigueur et à se focaliser sur l'impact social des processus d'endettement ». Lors de notre entretien, le CEO reconnaît qu'il s'agit là essentiellement d'un « audit technique », qui s'inscrit dans un volet de développement des processus internes d'évaluation municipale<sup>43</sup>. Peu favorable à l'élargissement d'un tel processus aux citoyens et aux acteurs sociaux (qui se verraient assurer un rôle décisionnel, ce qu'il semble réprouver, dans le processus par l'institution municipale), il estime toutefois que le développement de l'évaluation interne rompt avec les pratiques les plus courantes d'audit qui consistent à confier à des consultants extérieurs porteurs d'une idéologie de la rationalisation budgétaire (entretien à Barcelone, le 8 mars 2019). Voici quelques éléments de retranscription de l'entretien : « On a fait de notre côté un audit, mais c'était plutôt une analyse des procédures. » Il me tend un document d'une dizaine de pages, intitulé « Analyse du processus d'endettement », daté de février 2018. Il continue :

« Notre plan d'action municipale inclue la tenue d'un audit de la dette. On a fait un travail avec 4 objectifs :

- L'analyse des actuels circuits par lesquels la dette a été contractée. Comment cela fonctionne, pourquoi on a décidé de faire un prêt avec la *Caixa* et pas avec *Banco Santander* [...].
- Toutes les opérations qui sont en encore en vigueur en 2016 ;
- Comment on comptabilise toutes ces opérations ?
- Quel est le niveau de transparence municipale vis-à-vis de la dette ?

---

<sup>43</sup> Cela pose la question de l'apparente incompatibilité entre « approche participative » et « approche gestionnaire » (qu'on nommera ici plutôt technocratique dans le cas barcelonais) de l'évaluation des politiques publiques, notamment mise en valeur par Patrice Duran, Éric Monnier, « Le développement de l'évaluation en France... », *art. cit.* Il est intéressant de voir comment le CEO barcelonais renouvelle la frontière entre les deux types, même s'il affirme qu'une évaluation technocratique est ici déployée, non pas en associant les citoyens, mais dans leur intérêt. Il légitime ainsi la visée instrumentale de l'évaluation et semble peu soucieux de la dynamique d'apprentissage collective gouvernants/gouvernés qui président à la mise en place de démarches d'évaluations dites participatives.

Ce travail est mené par une Direction de services de l'audit interne. »

Après avoir mis en valeur l'audit qu'il a contribué à mettre en place au niveau de l'administration municipale, inspiré de l'audit citoyen, il l'inscrit dans un mouvement de distinction par rapport aux équipes municipales antérieures :

« On a aussi constaté qu'il n'existait pas de manuel des procédures internes [pour les processus de contractualisation de dette publique des équipes municipales précédentes, avant 2015]. La dette a été enregistrée, non pas selon des objectifs, mais selon l'année et selon la personne qui dirigeait. Mais nous on a voulu faire un manuel des procédures [de passation de marchés publics, d'emprunts], pour réduire les risques de dispersion des normes, de la gestion et du contrôle. Aussi pour que ce processus soit transparent, indépendant de la personne qui gère la mairie [...]. Le manuel établit des critères de sélection clairs, concrets et concis afin de respecter les principes de concurrence, de publicité, transparence, non-discrimination et d'égalité de traitement [...]. *On veut montrer qu'on le fait bien, désormais, un citoyen n'avait jusqu'alors aucune manière de vérifier que tout se faisait bien. Ce qu'on a fait, c'est le faire bien et donner aux citoyens la garantie qu'on l'a bien fait, car il peut lui-même enquêter* » (je souligne).

Il reconnaît que l'idée d'audit a permis à l'équipe municipale de « rationaliser » les processus et les procédures internes, à savoir améliorer et rendre plus lisible (par l'harmonisation des règles et un recensement de tous les marchés publics) l'action publique. Du côté des militants, ce résultat ne semble pas « satisfaisant » :

« Au niveau municipal, [on] a fait une proposition à la mairie, après les élections, pour faire un audit de la dette. Ils ont accepté, cela a été intégré dans le programme d'action municipale. Je considère qu'ils ne l'ont pas fait, eux disent que si » (entretien téléphonique avec une auditrice-citoyenne catalane, le 4 octobre 2018).

« Les gens qui gouvernent [au niveau municipal, à partir de 2015], ne viennent pas du mouvement des dettes. Il manque un peu de compréhension de l'importance du système financier, et comment le système financier est capable d'influencer le pouvoir politique, de comment c'est nécessaire de mettre en place un outil comme l'audit citoyen, pour pouvoir négocier avec le pouvoir financier » (entretien avec un auditeur-citoyen catalan, le 4 mars 2019, à Barcelone).

Ces extraits d'entretiens avec des militants illustrent, au-delà du conflit de perceptions sur la vision d'un audit convenable, la manière dont, à la faveur d'une conjoncture économique (crise de la dette) et politique (la vague de candidatures « citoyennes » en Espagne aux élections de 2015 cherchant à se démarquer des manières de faire politique des partis traditionnels), des acteurs institutionnels se saisissent de demandes militantes afin de légitimer un nouveau style de gouvernement, pour se démarquer d'autres acteurs dominants du champ. Au-delà de la réappropriation de l'audit (ou de l'analyse de l'endettement), les effets les plus palpables des auditeurs-citoyens catalans sur l'action publique municipale relèvent de la publicité active

(*accountability*). C'est du moins ce que met en valeur le CEO, qui affiche sa proximité et sa longue collaboration avec un des membres du collectif (Eduardo, voir le profil au chapitre 1). Revenons sur quelques éléments biographiques du CEO, avant de détailler les modalités de collaboration entre ce dernier et l'auditeur-citoyen duquel il est question. Après des études universitaires en sciences économiques puis en sciences politiques et en plus d'une licence en droit, le futur CEO travaille d'abord dans une caisse d'épargne et y intègre le « milieu syndical ». Par la suite, même s'il ne mentionne pas le fait qu'il a été de multiples fois candidat à des élections (catalane et européenne notamment) pour un parti reconnu comme « trotskiste », il devient fonctionnaire à l'administration régionale (*Generalitat*) d'abord en tant que « responsable du contrôle et de la gestion de l'information financière et économique » (2004-2009) puis comme « coordinateur général en matière de gestion de dette internationale et dérivée » (2009-2015). Soutenant les manifestations du 15-M en 2011, ce qu'il a en commun avec les auditeurs-citoyens, il n'y participe pas directement. Au moment même où une liste dite « citoyenne » (Guanyem Barcelona) se met en place à Barcelone en vue des élections municipales de 2015, il se rapproche d'Ada Colau, tête de liste de la liste puis maire de Barcelone. En même temps que son activité de fonctionnaire régional, il devient cadre du parti qui dirige l'équipe municipale barcelonaise. C'est précisément là où il rencontre Eduardo, qui lui fait connaître les revendications du collectif d'audit citoyen et qui l'aide à augmenter la transparence des actes municipaux. En juin 2015, il est nommé *Chief of executive officer*, auprès de la présidence et du département municipal d'économie. Il démissionne alors de son poste de fonctionnaire à la *Generalitat*.

Au moment où le nouvel exécutif prend ses marques en 2015, le CEO contacte Eduardo afin de développer la transparence de l'administration centrale, en interne, comme en externe, vis-à-vis des citoyens. Pour développer ce dernier volet, il s'inspire d'un outil numérique développé par Eduardo depuis 2011, « l'Observatoire citoyen municipal » (OCM). Ce dernier est une plateforme numérique déployée dans plusieurs villes, animée chaque fois par une poignée de militants, permettant aux citoyens intéressés de consulter les budgets de leurs autorités locales, sous la forme d'informations des documents budgétaires retraduites en graphiques synthétiques et intelligibles (selon les ressources, les postes budgétaires ou selon d'autres critères analytiques). En parallèle, les citoyens peuvent passer par la plateforme pour faire des demandes aux élus et à l'administration, sous couvert d'anonymat, concernant la communication de certaines informations et/ou documents. Les animateurs des OCM collectivisent ainsi un ensemble de demandes qu'ils adressent ensuite aux autorités, qui jouent souvent le jeu, malgré l'informalité d'un tel outil numérique qui n'a aucun statut légal. C'est en s'inspirant de l'OCM que le CEO cherche à développer la transparence de l'administration



barcelonaise, en développant le « portail de transparence », à savoir un ensemble d'informations à disposition des citoyens sur le site web de la municipalité :

« Nous, on a fait plusieurs choses. Déjà, on a grandement amélioré la transparence [...]. Nous, on a amélioré notre portail de transparence. Quand je suis arrivé, j'ai mis toute l'information qui passe sur mon bureau sur le site web, en format ouvert. Avant, c'était en PDF, et les documents en PDF sont impossibles à travailler. Cela a été le premier pas, et le collectif d'audit citoyen a aidé là-dessus, on a fait ce qu'ils ont demandé, de ce point de vue [...]. Le deuxième pas, on a élaboré des graphiques, outils pour visualiser les comptes, afin de permettre aux personnes non-expertes de comprendre, de ne pas les laisser avec un fichier Excel de 22 colonnes et 22 lignes. Tu peux visualiser les dépenses et les comptes en fonction du domaine concerné, des districts, des quartiers. Tu as un outil qui te permet de voir ce qui est dépensé dans ton district. Et il y a aussi, dans un autre onglet, les 55 000 factures de la mairie. On les met chaque année, toutes les données de la facture, l'apport, à qui, et avec un onglet recherche, tu peux chercher par politiques, par entreprises, pour savoir où va l'argent [...] Je pense qu'il y a peu de mairies en Europe qui ont ce niveau de transparence et d'information » (entretien à Barcelone, le 8 mars 2019).

Le CEO estime ainsi avoir concrétisé certaines demandes du collectif d'audit citoyen en mettant à disposition des citoyens tout un ensemble d'informations. Par ailleurs, en développant toute une pédagogie budgétaire facilitant l'appropriation cognitive des documents financiers par les citoyens, la mairie aurait, aux yeux du CEO, offert à ces derniers autant d'opportunités d'interpeller les élus et l'administratif, par rapport à une situation où l'exécutif ferait de la rétention d'informations vis-à-vis des élus.

Au-delà du cas catalan, on retrouve ces effets de transparence provoqués par les démarches du collectif d'audit citoyen, dans la configuration politique madrilène (au niveau municipal). On ne peut toutefois pas imputer à la seule action des militants l'amélioration des publicités actives et passives, puisque les auditeurs-citoyens participent d'un mouvement plus général, celui d'une forte demande sociale de reddition de comptes<sup>44</sup>. La mairie de Madrid bénéficie notamment de la participation, au sein du gouvernement, d'un adjoint à la participation et à la transparence, ancien « hacktiviste » qui a souhaité développer bien au-delà des exigences légales (loi espagnole de 2013), le portail de transparence de la ville avant d'en faire une référence au niveau mondial. On peut estimer que le foisonnement des demandes sociales exprimées depuis 2011, auxquels ont participé les auditeurs-citoyens, de même que cet adjoint à la participation, ont permis de faire émerger un style politique des « municipalités du changement » (de Barcelone, comme à Madrid, mais d'autres également) qui ont toutes

---

<sup>44</sup> Voir : Vincent Mabillard, *Les effets de la transparence sur la confiance des citoyens. Clarification conceptuelle et étude de cas empirique au niveau local*, thèse de doctorat en administration publique, Université de Lausanne, 2019.

cherchés à faire de la « politique autrement », en délivrant plus d'informations aux citoyens que ne l'avaient fait leurs prédécesseurs gouvernementaux.

Cette demande sociale d'institutionnalisation de pratiques de transparence, exprimée par de multiples citoyens et acteurs sociaux, est aussi opérante dans le cadre liégeois qui a vu se développer des mesures de publicité active au fur et à mesure des années de mobilisation du collectif d'audit. Par exemple, alors que les auditeurs-liégeois enjoignent leurs autorités à développer divers actes de transparence (voir le chapitre 3) depuis plusieurs années, la maison communale retransmet, à partir du conseil communal du 29 janvier 2018, sur son site web, l'état des délibérations communales. Au niveau des collectifs français, les demandes de transparence notamment exprimées par les collectifs d'audit sont reconnues comme légitimes par les directeurs financiers de Nîmes-Métropole et de Grenoble-Alpes Métropole avec qui je me suis entretenu. Toutefois, le développement de la transparence doit être maîtrisée selon le premier :

**« Q : Ne pensez-vous pas que le fait de développer un portail de transparence avec à disposition des citoyens un grand nombre d'informations sur les décisions publiques n'améliorerait pas l'acceptabilité de ces décisions ? »**

R : Nous... cette logique-là est plus présente, dans les collectivités territoriales, dans les grands projets. À Nîmes, on a fait une étude participative sur le tracé d'une nouvelle ligne de Tram-bus, où les gens sont intervenus. Il y a eu une concertation, c'est obligatoire par la loi. Sinon, on n'a pas ces réflexes-là, on n'est pas obligé d'avoir une transparence là-dessus. À la Métropole, on a recruté récemment un déontologue, pour voir ce qu'il manque déontologiquement, essayer de favoriser l'accès à des données, cela fait partie de la déontologie, la transparence. Parfois, les élus essaient de faire de la transparence, mais cela peut s'avérer contreproductif. Prenons un exemple : l'épisode récent de *Cash Investigation* sur la gestion de l'eau à Nîmes. Je n'appelle pas cela du journalisme, car j'étais bien placé, les données fournies en termes financiers étaient fausses. C'est contreproductif, l'élu était de bonne foi, il s'est fait piéger, sur 30 minutes d'interview, on retient 5 secondes. Maintenant, les élus sont frileux. Ce n'est pas un processus serein, alors que l'on devrait être dans un processus serein, de partage. La tonalité de l'émission est anxiogène : "on vous ment, tout est mauvais, une entreprise privée, c'est mauvais" » (entretien avec le directeur financier de Nîmes-Métropole, le 19 avril 2019, à Nîmes).

Ainsi, le fait de trop s'exposer, en tant qu'administration publique, en donnant aux administrés un ensemble illimité d'informations, est « contre-productif » selon le directeur financier nîmois en ce que cela permet à des citoyens « mal intentionnés » de « piéger » les élus. Le développement « à tout prix » de l'information publique peut alors provoquer des effets de méfiance des élus. De la même manière, un entretien avec un fonctionnaire madrilène fait ressortir que le fait de rendre l'administration plus transparente n'est pas toujours bien vu par les fonctionnaires eux-mêmes :

« Lorsque les activistes demandent une information concrète, il y a beaucoup plus de difficultés, pas par consigne politique, mais par le sceau des fonctionnaires, car ils n'aiment pas donner l'information et se sentir auditer par les citoyens. C'est pour eux une question de sécurité. Et

parce qu'il y a beaucoup d'insécurité, avec le thème de la protection des données, les fonctionnaires sont très prudents » (entretien à Madrid, le 11 octobre 2018).

On a ici deux exemples d'acteurs administratifs qui affirment que la transparence doit être encadrée, dans la mesure où cela peut dument perturber l'ordre institutionnel. De ce fait, il convient d'écarter les citoyens de certaines informations, notamment financières, à l'inverse de ce que préconisent les auditeurs-citoyens.

Au-delà du fait de juger si les demandes des militants constituent ou non une « ingérence » dans les territoires politiques des gouvernants, qui eux se défendent de faire de la rétention d'information au nom du devoir de confidentialité de certains pans de l'administration des affaires publiques, cela pose la question plus générale de savoir s'il faut repenser et/ou redessiner les marges de ce qui est communicable aux citoyens et le cas échéant, dans quelle mesure le développement des informations disponibles aux administrés doit favoriser ou non une implication plus directe de ces derniers dans la fabrique de la décision.

On voit que les demandes des auditeurs-citoyens relatives à l'approfondissement de la transparence sont plus susceptibles d'être concrétisées pour des acteurs politiques, qu'ils soient membres de l'exécutif ou d'élus d'opposition, qui cherchent à « rompre » avec les agirs politiques des anciens gouvernements. Il en va d'une toute autre manière pour les demandes des auditeurs-citoyens visant à réorienter les manières de faire et d'user des dépenses publiques, dont le coût politique est bien plus élevé que pour les politiques de transparence qui sont, elles, considérées comme des impératifs de bonne gouvernance<sup>45</sup>. La littérature sur les effets des actions protestataires sur l'action publique aurait ainsi tout à gagner, comme on va le voir, à prendre en compte le risque (ou coût) politique pour les forces politiques en place à se saisir des revendications militantes.

## 2. Des effets mineurs sur l'usage des finances publiques

Comme on l'a déjà indiqué, la conception démocratique des auditeurs-citoyens impose de réinstaurer un contrôle formel sur les agirs gouvernants. Mais il s'agit aussi pour eux d'orienter le fonds de la décision, pour tendre vers une économie politique concrétisant les desseins de la démocratie sociale. C'est pourquoi il faut aussi évaluer l'impact qu'ont pu avoir les militants dans le passage d'une économie politique néolibérale qu'ils critiquaient à une variante plus

---

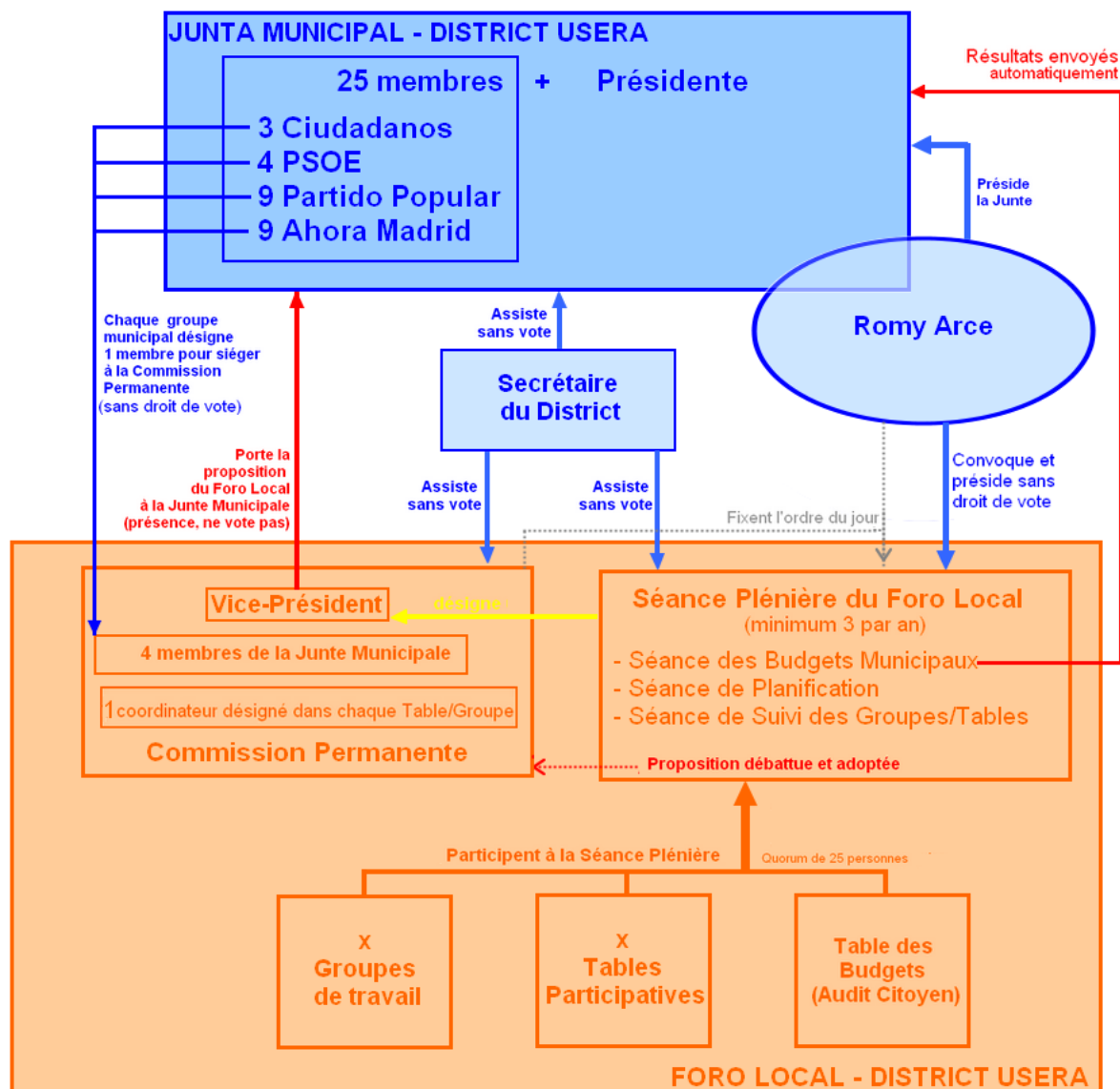
<sup>45</sup> David Heald, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *art. cit.*

démocratique de leur point de vue. C'est du côté des collectifs espagnols, une fois de plus, que les effets sont les plus palpables, même si leurs actions militantes permettent de modifier quasiment incrémentalement, sans bouleverser les structures des économies politiques locales.

Revenons tout d'abord sur le cas de Madrid-Ville. Au sein de l'audit citoyen officiel mis en place par la mairie, les citoyens madrilènes peuvent participer aux tables thématiques d'audit citoyen, au niveau de leur district, dans les Forums locaux. Dans ce cadre, des auditeurs-citoyens et des citoyens-participants ont, au cours de l'année 2017, élaboré des rapports dans les districts d'Usera et d'Arganzuela, deux districts relativement populaires et pauvres du sud de la capitale. Pour le premier district, le groupe a élaboré un rapport sur la gestion des centres culturels dont la gestion a été confiée à des entreprises privées entre 2014 et 2016. Le second groupe lui a souhaité auditer un local loué par la mairie à une entreprise privée, qui servait de guichet à l'attention des citoyens. Rappelons quelques règles relatives au déroulement des Forums locaux. Comme l'atteste la cartographie suivante, le processus est complexe et comporte plusieurs étapes. Tout d'abord, un groupe de citoyens issu d'une table thématique réalise un rapport. Par la suite, l'ensemble des rapports produits par différentes tables thématiques est discuté au sein d'une « assemblée plénière » où tous les citoyens-participants peuvent siéger, pour discuter de la création/suppression de groupes thématiques, mais aussi pour décider des propositions qui vont être envoyées à la « commission permanente ». Celle-ci est composée d'un vice-président du Forum de district, élu par les citoyens siégeant à l'assemblée plénière, les coordinateurs désignés de chaque table thématique et des représentants de groupes politiques qui siègent au conseil municipal, qui n'ont pas ici le droit de vote. C'est cette commission permanente qui choisit, au regard des propositions qu'elle reçoit, celles qui vont être discutées au niveau du conseil municipal de district (l'équivalent d'un conseil d'arrondissement) :

« Dans un Forum de district où il y a 10 tables, on peut seulement transmettre 3 propositions par exemple par séance plénière, donc la commission permanente sert à filtrer. Elle juge sur la faisabilité de la proposition ».

**CARTOGRAPHIE DU PROCESSUS DE TRANSMISSION D'UN RAPPORT  
DES TABLES PARTICIPATIVES AU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT  
(DISTRICT D'USERA)**



Ce n'est qu'au bout d'un double filtrage qu'une proposition citoyenne peut être débattue au sein d'un conseil d'arrondissement (et pas au niveau du conseil municipal de Madrid). Lorsque la proposition est examinée au niveau du conseil d'arrondissement, plusieurs options sont possibles (entretien téléphonique avec la cheffe de cabinet de l'élu adjoint à la coordination territoriale, le 14 novembre 2018). Soit les élus débattent et refusent de donner suite aux revendications exprimées dans la proposition. Soit, ils acceptent le contenu de la proposition et accèdent aux demandes. En revanche, si celles-ci ne concernent pas les strictes compétences, du district, les élus peuvent choisir d'inscrire à l'agenda du conseil municipal (réunissant tous les élus madrilènes) ladite proposition, ce qui n'arrive que rarement, selon les propos de la cheffe de cabinet.

Dans le cas des deux tables participatives d'audit citoyen d'Usera et d'Arganzuela, les propositions sont parvenues au moins jusqu'à leur conseil d'arrondissement respectif. Chacun des deux groupes exhortait, parmi de multiples demandes, les élus de proximité, à ne pas reconduire des contrats de marché public passé entre le district et une entreprise privée. Le collectif d'Usera dénonçait par exemple le fait que la qualité des services culturels prodigués par la gestion des centres culturels de l'entreprise partenaire n'était pas à la hauteur des enjeux (offrir un service public de « qualité »). En analysant les propositions consécutives de l'appel d'offres publiques, les citoyens affirmaient que l'offre de l'entreprise finalement sélectionnée n'était ni la moins coûteuse, ni la plus pertinente afin d'assurer la gestion des services culturels publics. Pour le collectif d'Usera, les citoyens comparaient le prix de la location de la mairie à une entreprise, avec les prix du marché locatif pour la même année dans le district. Ils dénonçaient ainsi le surcoût payé par la mairie au titre de la location du local, appelant de fait à rompre le contrat au plus vite, afin de ne prolonger ce qu'ils interprètent comme un « gâchis d'argent public ». Dans les deux cas, les conseils d'arrondissement n'ont pas reconduit les contrats, lorsqu'ils parvenaient à terme, avec les entreprises qui faisaient l'objet de critique par les citoyens.

Au-delà de ces micro-effets engendrés par les auditeurs-citoyens madrilènes, c'est sûrement le collectif catalan qui a eu le plus d'impact au niveau municipal, même si l'on ne peut pas considérer qu'ils en sont les seuls responsables. L'une des demandes du collectif depuis 2013 était notamment d'intégrer, lorsque les acteurs publics locaux passent des contrats de marché public avec des partenaires, des clauses sociales et environnementales dans ces contrats, que les entreprises remportant des marchés publics sont obligées d'honorer. Dans tous les cas, ce que révèlent les cas de Madrid-Ville et de Catalogne, au niveau municipal, c'est que les processus d'audit de la dette telle qu'inspirés par les projets militants et réappropriés par les exécutifs municipaux ont provoqué des effets sur les structures locales de l'économie politique : rationalisation des procédures de marchés publics pour les rendre plus transparentes et lisibles, réduction des surcoûts injustifiés de certains contrats souscrits par les exécutifs précédents, sélection plus stricte des partenaires contractuelles selon des considérations éthiques<sup>46</sup>, écologistes et généralisation des clauses sociales et environnementales dans les contrats juridiques. Toutefois, ces effets sont davantage du fait du pilotage de l'audit par les acteurs institutionnels, que par les auditeurs-citoyens eux-mêmes. Cela signifie ainsi que

---

<sup>46</sup> Un article journalistique recense les « résultats » de l'audit citoyen officiel de Madrid entre 2015 et 2017 : « Sobrecostes, privatizaciones y opacidad: conclusiones de la Auditoría de la gestión de Gallardón y Botella », *El Público*, 22 mars 2017. En ligne : <https://www.publico.es/politica/auditoria-deuda-madrid-sobrecostes-privatizaciones.html> ; consulté le 02/06/2021.

l'acheminement vers une démocratisation de l'économie municipale à Madrid et à Barcelone ne s'est pas accompagné de la démocratisation des interactions gouvernants/gouvernés.

Dans les autres cas à l'étude, les effets des militants sur la situation économique locale sont plus mitigés. Alors que le collectif liégeois n'a provoqué aucun impact direct sur l'administration municipale des affaires économiques et financières, les auditeurs-citoyens français sont parvenus à polariser les positions des élus métropolitains sur le fait de voter ou non les délibérations métropolitaines ratifiant les protocoles transactionnels avec des banques visant à sortir « à l'amiable » des emprunts structurés (voir le chapitre 6). S'ils n'ont pas réussi à empêcher la ratification du protocole, les militants nîmois ont néanmoins fait annuler les délibérations, au titre de motifs procéduraux (voir chapitre 5). Les collectifs français et liégeois ont donc surtout eu des impacts concernant les attitudes et les politiques de transparence de leurs interlocuteurs institutionnels.

Enfin, il est plus difficile de se prononcer pour le cas du collectif de Madrid-Région, encore en cours de mobilisation. Toutefois, les démarches entreprises par les auditeurs-citoyens pourraient aboutir à des effets, puisque le collectif est en cours de procédure judiciaire contre le département régional de santé publique au Tribunal des comptes. D'autre part, les militants envisagent, lorsque les conditions sanitaires le permettront, de présenter l'un de leurs rapports sur la « privatisation de la santé publique » auprès de la commission parlementaire régionale de « santé publique », suite à l'invitation de plusieurs députés (en 2021). En ce sens, autant l'action en justice que l'audition publique sont susceptibles de contraindre dans le premier mode d'action, ou d'influencer dans le second, les positions des acteurs politico-administratifs de Madrid-Région.

L'échelle d'intervention joue aussi sur l'impact que peut avoir le collectif, dans la mesure où ils agissent au niveau d'une institution régionale à pouvoir législatif, où il existe une opposition relativement structurée. Si l'opposition est également structurée à Liège, l'échelle municipale ne garantit qu'un pouvoir limité aux élus d'opposition pour impulser des projets d'action publique alternatifs à ceux de la majorité. Sans parler des assemblées métropolitaines à Nîmes et à Grenoble, où les jeux politiques complexes ne permettent pas aux élus qui travaillent/ont travaillé avec les militants, indépendants ou minoritaires, d'impulser une action politique autre que « réactive » à l'égard des usages de l'argent public (comme une action en justice, afin d'empêcher l'exécutif d'agir, plutôt que de l'inciter à agir autrement).

Dans tous les cas, les effets les plus palpables des différents collectifs se perçoivent dans le volet lié à la transparence et la reddition de comptes des responsables politiques et administratifs. En effet, la figure du citoyen-contrôleur telle qu'elle a été pratiquée par les militants n'a pas donné à voir des effets directs (comme on l'a vu avec les cas de Madrid et de Barcelone) dans l'orientation des décisions économique-financières, « mère » des autres décisions publiques qu'elles rendent possibles et matérielles grâce à leur financement<sup>47</sup>.

### Conclusion de chapitre

En reprenant les types d'effet avancés par Louisa Parks, on peut dire que les auditeurs-citoyens ont surtout bénéficié d'*access outcomes* (qu'on a étudié dans la deuxième partie de la thèse), d'*agenda outcomes*, mais dans une moindre mesure des *policy outcomes*.

À la réforme des structures de l'économie politique que les militants interprètent comme l'un des piliers de la démocratisation des sociétés, ils ont dû se contenter de réformes liées à la transparence des affaires publiques. En ce sens, ils ont participé à un effort plus large d'institutionnalisation (au sens large) du registre de la surveillance citoyenne, sans parvenir à s'imposer et à imposer les citoyens dans la communauté des décideurs. Si les collectifs provoquent des effets (symboliques ou politiques) sur l'action publique ou sur le marché des biens politiques, cela ne constitue pas forcément pour eux une « victoire ».

Nos résultats montrent bien la difficulté, pour les militants, de transformer leurs idées en action publique. On voit qu'en pratique, le rôle des citoyens-contrôleurs se réduit souvent à participer aux « luttes définitionnelles »<sup>48</sup> par l'intermédiaire d'élus subalternes ou d'opposition. Leur mobilisation est ainsi plus susceptible de nourrir les positions et les actions des opposants, que d'être réapproprié par l'exécutif, dans la mesure où le projet d'audit est vu par ces derniers comme une tentative de discrédit de la vérité d'institution, c'est-à-dire qu'il se voit enfermer dans un jeu de contestation, plutôt qu'il n'est interprété comme relevant d'une technologie de pouvoir favorable aux acteurs les plus centraux du champ.

C'est au prix de la disparition des aspects les plus dés-instituant du dispositif que les majorités sont susceptibles de le reprendre à leur compte, en le faisant épouser les territoires politiques

---

<sup>47</sup> Pour reprendre les mots de Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy...*, *op. cit.*, p. 68 : les citoyens-contrôleurs à l'étude n'ont pas provoqué de changement en termes de « substantive issues ».

<sup>48</sup> Gilbert Claude, Henry Emmanuel, « La définition des problèmes publics... », *art. cit.*, p. 39.



déjà consacrés aux citoyens : droit à l'information, valorisation de l'expertise d'usage par rapport à des questions très localisées<sup>49</sup>.

Ainsi, on a tenté de complexifier l'approche en termes de « policy outputs » pour montrer que si les décideurs concèdent parfois aux militants certains changements dans la manière de fabriquer la décision publique, ils favorisent surtout les décisions qui ont un coût politique moindre.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES EFFETS POLITIQUES DES COLLECTIFS D'AUDIT CITOYEN DE LA DETTE**

Collectif	Effets de transparence / transmission de documents de la part de l'exécutif	Effet sur le portail de transparence	Institutionnalisation de l'audit citoyen	Effets dans l'allocation des finances publiques
Nîmes	Non	Non	Non	Non
Grenoble	Non	Non	Non	Non
Catalogne	Non	Non	Approbation de principe (motion symbolique)	Non
/				
Barcelone	Oui	Oui	Mise en place d'un audit technique	Oui, indirectement
Madrid-Région	Non	Non	Non	Non
Madrid-Ville	Oui	Oui	Oui	Oui, directement
Liège	Oui + Retransmission des conseils communaux en ligne	Non	Non	Non

Si l'audit citoyen et ses demandes corollaires sont surtout repris par des acteurs partisans contestataires, ou par des municipalités prétendant rompre avec l'art de gouverner traditionnel de leurs prédécesseurs, c'est parce qu'elles sont susceptibles de s'articuler avec les intérêts politiques de ces acteurs. Les acteurs les plus dominés ou ceux qui se prétendent comme des « outsiders » – les candidatures « du changement » à Madrid et à Barcelone par exemple, ou des élus sans étiquette à Nîmes-Métropole ou Grenoble-Alpes Métropole – sont les plus à même

<sup>49</sup> L'exemple madrilène est significatif : les citoyens peuvent participer à l'audit citoyen dans la limite d'un district. En pratique, cela les empêche de délibérer sur les politiques économiques de la ville intégralement.

de reprendre un ensemble de demandes visant à dés-instituer l'ordre politique existant, sans les concrétiser en tant que tel. On a démontré le processus d'adaptation et de retraduction des desseins militants au service des projets politiques des majorités municipales espagnoles. Pour les acteurs les plus traditionnels et les plus installés dans le jeu politique et ayant occupé/occupant des fonctions de gouvernement, le projet d'audit citoyen ne demeure désirable que tant qu'ils se conforment aux structures (légal) de pouvoir et aux structures mentales des décideurs (dans la répartition des rôles politiques dans la production de la décision, dans les catégories d'entendement sur lesquelles se fondent les prises de décision) notamment façonnés par leurs socialisations institutionnelles (voir le chapitre suivant).

Pour le dire autrement, les chances d'institutionnalisation d'un projet militant sont corrélées au coût politique qu'est susceptible d'engendrer ce projet, à savoir s'il est à même ou non de se conformer aux manières (courantes) de faire et de se représenter la politique. Concluons avec les dires d'un enquêteur belge :

**Q : S'il semble aussi difficile de faire un audit citoyen et de le valoriser auprès des élus, en particulier de la majorité, c'est que cela va contre leurs intérêts, puisque cela met en valeur une gestion critique de ceux qui sont au pouvoir. Qu'en penses-tu ?**

R : Ils nous reçoivent à chaque fois, aussi bien, et ils saluent publiquement ce qu'on fait. C'est arrivé qu'en conseil communal, filmé en plus, que le bourgmestre mentionne notre travail, nous félicite d'avoir fait cela et mentionne notre brochure. Il ne la détaille pas évidemment, mais il nous fait de la publicité. Quand ils vont voir qu'on fait un travail ouvertement critique sur la ville, évidemment que ce ne sera plus comme cela » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 13 décembre 2019, à Liège).

Cela rend compte des conditions de recevabilité pour les décideurs du travail des auditeurs-citoyens, et des citoyens-contrôleurs plus généralement. Leurs démarches d'enquête sont valorisées tant qu'elles n'adoptent pas un ton trop critique à l'égard du travail institutionnel tel qu'il se pratique. Cela peut nous renseigner, faisons-en l'hypothèse, que les acteurs les plus centraux du jeu politique sont les moins susceptibles de valoriser le travail de critique sociale opérant en lisière du champ politique.

Il faut désormais aller vérifier l'hypothèse, en s'intéressant aux principes et jugements des décideurs quant à la figure du citoyen-contrôleur. Cela nous renseigne plus largement sur la conception démocratique des décideurs, sur ce qu'ils perçoivent comme relevant de pratiques démocratiques légitimes, face aux injonctions des citoyens-contrôleurs à relégitimer l'ordre politique. Que pense le « cercle distingués des citoyens »<sup>50</sup> quant à la refondation d'une architecture politique plus à même de faire interagir gouvernants et gouvernés ? Face aux

---

<sup>50</sup> Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif...*, *op. cit.*

enjeux politiques contemporains, à quelles conditions sont-ils susceptibles d'abandonner certains de leurs territoires politiques à leurs concitoyens, au nom d'une démocratie plus acceptable ?

## Chapitre 8 – Les citoyens-contrôleurs du point de vue des gouvernants

Il est important de consacrer, dans cette thèse, un chapitre aux manières dont des responsables politico-administratifs réagissent à ce que font et ce que sont les auditeurs-citoyens, et la figure de citoyen-contrôleur plus largement (dans son principe et dans ses actualisations pratiques). Rappelons que l'enquête de terrain a également porté sur une série d'entretiens avec des responsables politico-administratifs (voir l'introduction). Ce chapitre se propose de mettre en exergue les principes de jugement et d'évaluation des gouvernants, face aux demandes sociales qui leur sont instrumentales adressées, et vis-à-vis des administrés à l'origine de ces demandes. À partir de quels<sup>1</sup> se figurent-ils l'action de ces citoyens qui leur demandent des comptes ? Quelles représentations se font-ils des citoyens et, par extension, des citoyens-contrôleurs ici à l'étude ?

Tous les décideurs, ici enquêtés, identifient les militants (et c'est justement pour cela que j'ai décidé de les solliciter), ils savent qui ils sont et les reconnaissent. Pour autant, ils n'ont pas tous les mêmes perceptions à leurs égards (en fonction de la couleur politique de la majorité qui gouverne localement ou régionalement). Ce qu'il est intéressant d'analyser, au-delà de la perception – par les décideurs – de la légitimité ou de l'illégitimité des actions des auditeurs-citoyens, c'est bien la manière dont ces décideurs pensent et conçoivent ce qui relève des « territoires » de l'élu et des « territoires » du citoyen<sup>2</sup>, c'est-à-dire les prérogatives légitimes qu'ils attachent à la figure du citoyen et à celle de l'élu/du décideur technique.

On se demandera dans quelle mesure les revendications et actions des militants ici à l'étude, qui tentent d'accréditer, d'amender et de redéfinir les pratiques politiques légitimes des citoyens, vis-à-vis de leurs mandants, en imposant la figure du citoyen-contrôleur, sont

---

<sup>1</sup> Daniel Gaxie, « Cognitions, auto-habilitation... », *art. cit.*, p. 739. On peut reformuler la définition qu'il donne des « instruments cognitifs » à partir de la position occupée, non pas par les citoyens ordinaires, mais par les responsables politico-administratifs : « La notion d'instruments cognitifs désigne à la fois les "informations", représentations, "savoirs" pratiques et les critères de jugement mobilisés par des [responsables politico-administratifs pour se faire une opinion sur les actions entreprises par divers administrés les sollicitant ou les ayant sollicités plusieurs fois, pour divers motifs] ».

<sup>2</sup> On reprend la notion de « territoire » à la sociologie goffmanienne qui, elle, fait référence aux territoires socio-spatiaux autour des individus. Erving Goffman affirme justement, lorsqu'il observe des interactions sociales du quotidien, qu'à maintes occasions, des individus « empiètent » ou « violent » les territoires du moi d'autres individus (cela peut être considéré comme une offense s'il n'y a pas réparation). Le concept de « territoire » peut être repris en sociologie politique pour désigner ce qui relève des marges de manœuvre légitimes, ou des prérogatives légitimes, d'acteurs politiques (élus de la majorité, élus de l'opposition, journalistes politiques, citoyens). Lire : Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne. 2. Les relations en public*, Paris, Minuit, 1973, p. 43-72.

considérées ou non comme des « violations territoriales »<sup>3</sup>, du point de vue des décideurs qui souhaitent préserver leur agir politique propre à la division dominante du travail politique. Le paradoxe ici à éclairer relève du fait que, bien que les militants soient reconnus par les décideurs comme des interlocuteurs légitimes (*access outcomes*), ils en viennent progressivement à être disqualifiés par ces derniers, qui leur prêtent un manque de compétences techniques. Il faut donc aller voir, au-delà des propriétés les plus objectivables des acteurs, quelles sont les raisons, les principes d'évaluation et de jugement qui tendent à discréditer l'action et l'imaginaire des citoyens-contrôleurs ?

Dans le cadre de ce chapitre, seront d'abord analysées les représentations que les décideurs (politiques et techniques) entretiennent vis-à-vis des citoyens en général, avant d'analyser plus particulièrement comment ils considèrent les entreprises d'audit citoyen<sup>4</sup>. On apportera autant que possible des informations permettant de donner de l'épaisseur sociale aux discours des représentants institutionnels. On confrontera nos résultats au sens commun scientifique qui attribue au complexe institutionnel français, une attitude de fermeture à l'égard des demandes sociales<sup>5</sup>, et aux acteurs institutionnels belges, un esprit d'ouverture<sup>6</sup>. Dans le cas espagnol, des études ont considéré que les responsables n'avaient pas à rendre des comptes, en raison d'une société civile quasiment inexistante<sup>7</sup>. Plutôt que de confirmer ou d'infirmer le degré d'ouverture d'un système politique à un instant t, on donnera à voir de multiples interactions situées socialement, qui permettront de comprendre les conditions de recevabilité des demandes des citoyens-contrôleurs.

## I. Des prérogatives du citoyen dans la division dominante du travail politique

Il s'agit tout d'abord de voir comment divers élus ou acteurs administratifs (directeurs financiers de collectivité ou d'un organisme d'intérêt public) perçoivent concrètement leurs administrés (ou du moins le type moyen des administrés). En effet, nos entretiens réalisés avec les responsables politico-administratifs, d'abord menés sur le mode non-directif de la

---

<sup>3</sup> Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne. 2. Les relations en public*, op. cit., p. 56.

<sup>4</sup> On s'autorise à mobiliser et à analyser les discours d'élus d'opposition quand leurs propos rejoignent les catégories de perceptions des décideurs.

<sup>5</sup> Herbert Kitschelt, « Political Opportunity Structures and Political Protest... », art. cit.

<sup>6</sup> Filip De Rynck, Herwig Reynaert (dir.), *Les évolutions récentes du régime politique local en Wallonie...*, op. cit.

<sup>7</sup> Pablo Christmann, Mariano Torcal, « The political and economic causes of satisfaction with democracy in Spain... », art. cit.

conversation<sup>8</sup> ont laissé entrevoir quelques manières typiques de concevoir les « citoyens ». Il va de soi que notre enquête auprès des responsables donne à voir une surreprésentation des techniciens et fonctionnaires de l'action publique qui, n'étant pas élus par les citoyens, demeurent parfois, au cours des entretiens menés, sans filtre lorsqu'ils parlent de leurs relations avec les administrés. N'étant pas directement liés aux bases électorales, mais plutôt au service d'élus de la majorité, ces décideurs techniques renvoient souvent les citoyens à un corps unifié, dont ils stigmatisent la faible compétence politique.

### 1. Le citoyen, cet être « impolitique »

La première stigmatisation opérante, plutôt classique et déjà explorée dans la science politique<sup>9</sup>, consiste, pour les décideurs, à insister sur une ontologie égoïste du citoyen. Le corps des administrés ne serait capable que de réfléchir et d'exprimer ce qui favorise son intérêt personnel. Incapable de penser une position autre qu'individuelle, particulière, le « citoyen » – que l'on ne prend pas la peine de conjuguer au pluriel, donnant une image homogène de la communauté des administrés : le citoyen est un et unanime – aurait du mal à prendre de la hauteur vis-à-vis de ses propres intérêts et à développer une réflexion à la dimension collective. En témoigne les propos suivants, de la directrice du Centre d'aide régionale aux communes (CRAC)<sup>10</sup>, organisme d'intérêt public rattaché à la région wallonne, qui audite les comptes et la dette des collectivités en difficulté financière et qui en font la demande, ce qui est le cas de la ville de Liège :

« Le problème avec le citoyen, c'est que si vous décidez de votre budget extraordinaire, où l'on doit rénover trois trottoirs. Lesquels ? Si vous intégrez la population, le citoyen, dans le choix des dépenses, chacun voudra avoir sa rue plutôt que celle du voisin » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur).

---

<sup>8</sup> Pour les décideurs qui m'ont répondu une fois que je leur ai présenté ma démarche doctorale comme émanant d'un questionnement sur les relations entre finances locales et citoyens, ceux-ci n'ont généralement pas attendu mes premières questions pour entamer le dialogue. Ils partaient de considérations générales sur la figure du citoyen. J'intervenais ensuite dans un second temps en fonction de ce qu'ils avançaient.

<sup>9</sup> James Jasper, « Overcoming the “NIMBY” Label : Rhetorical and Organizational Links for Local Protestors, Research in Social Movements », *Conflict and Change*, Vol. 19, 1996, p. 159-181 ; Marion Carrel, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions, 2013, p. 45 et p. 109.

<sup>10</sup> Au cours de l'entretien, elle affirme que son positionnement politique est connu : elle a notamment travaillé au sein de plusieurs cabinets ministériels au sein du gouvernement wallon alors dominé par le Parti socialiste (« Pouvoirs locaux » ; « Santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances »). Directrice générale adjointe du CRAC en 2007, elle devient en 2013 la directrice générale de l'organisme, sous l'autorité du gouvernement régional, avec la direction générale « Intérieur et action sociale » et avec le ministre des pouvoirs locaux.

L'herméneutique associée à la figure du citoyen est celle d'un être rarement capable de défendre un intérêt autre qu'individuel, guidé par l'appropriation des ressources collectives pour ses propres besoins. Ici, le citoyen renvoie péjorativement au profane, au non-sachant, à l'une des multiples composantes de la population qui doit nécessairement plus être objet<sup>11</sup> que sujet politique. Dans le discours de deux directeurs financiers, celui de Liège et celui de Nîmes-Métropole<sup>12</sup>, le citoyen renvoie essentiellement à :

« [...] les citoyens lambdas manquent de culture, ils n'ont pas assez d'engagement [...]. Les gens s'intéressent quand il y a des polémiques [...]. On ne réagit pas par rapport aux projets, mais aux personnes, c'est trop personnalisé. On ne réfléchit pas toujours à l'intérêt général. Les Français ont une mauvaise culture financière. Ils veulent plus de dépenses, pas mieux de dépenses, alors que c'est une minorité qui paie des impôts » (entretien avec le directeur financier de Nîmes-Métropole, le 16 avril 2019) ;

« [...] les citoyens ne s'intéressent qu'aux services directs de la commune. À Liège, le citoyen estime que tout est permis. Quand il va à Maastricht, à quelques kilomètres, c'est le plus zélé des citoyens. À Liège, il ne considère que les désagréments de l'action communale (le bruit, les embouteillages). Il y a cet esprit qu'on retrouve en France : ce n'est pas pour rien qu'il y a eu des Gilets Jaunes à Liège. Les Gilets Jaunes ont passé leur temps à mettre du silicone dans les horodateurs. Parce que c'est la bagnole, ils n'avaient pas d'autres occupations le samedi ? Dans leur imaginaire, cela devrait être gratuit » (entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020).

Pour le premier directeur, les citoyens souffrent d'un déficit d'engagement public. Ils privilégient le repli sur la sphère privée plutôt que de s'investir dans la vie publique. Ils ne s'intéresseraient à cette dernière que lorsqu'il y a l'opportunité de « lyncher » le personnel politique (le citoyen politique ne serait bon qu'à dénoncer, ce qui est une vision négative de la citoyenneté<sup>13</sup>). Dans les mots du technicien nîmois, le citoyen est surtout disposé au registre du *shaming* vis-à-vis de ses représentants. On est proprement ici dans une posture, de la part des décideurs, de stigmatisation des citoyens, qui seraient animés d'un « conformisme négatif »<sup>14</sup> à l'égard de la politique. Puisque la « mode » est à la critique du système représentatif, les citoyens seraient nécessairement mus par le désir d'administrer une disqualification, sans apporter d'éléments constructifs au débat. Plus significatif encore, ce directeur financier estime que la plupart des citoyens ne payant pas d'impôts, ils ne peuvent pas concevoir l'intérêt général. Dès lors, leur demande de « plus de dépenses » serait illégitime. À Liège, le directeur

---

<sup>11</sup> Sur la manière dont la « population » est devenue un objet politique : voir les cours de Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population...*, *op. cit.*

<sup>12</sup> Le directeur financier liégeois travaille à la ville depuis 1992, en tant que « receveur communal ». Il devient directeur financier en 2013. La majorité politique à Liège est dominée par le Parti socialiste depuis 1973, sans interruption. Le directeur financier de Nîmes-Métropole est lui arrivé en 2015, alors comme « Directeur-contrôleur de Gestion », avant de devenir en janvier 2018, directeur des finances. Il se situe au « centre » de l'échiquier politique, militant pour un micro-parti (« Alternative libérale »).

<sup>13</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>14</sup> Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1971, p. 119.

considère le citoyen comme inapte à réfléchir sur la gestion financière des autorités locales : qu'attendre comme plus-value d'un approfondissement des prérogatives des citoyens, alors qu'ils ne seraient intéressés qu'à se prononcer sur les « services directs » administrés par les autorités publiques, desquels ils bénéficient ? Le directeur liégeois fait même le parallèle entre le « citoyen lambda » et des « Gilets Jaunes » qui « n'ont pas d'autres occupations » que de vandaliser des équipements publics au nom d'une revendication qui lui semble absurde. La stigmatisation du citoyen comme être égoïste est souvent associée au registre de l'incompétence. En l'état, il semble à bien des décideurs que les citoyens s'apparentent à des profanes qui ne peuvent être autorisés à parler, dans la mesure où ils souffrent d'un déficit structurel de compétences. Le fait de ne pas connaître les rouages institutionnels et le cadre juridico-économique justifie de ne pas (trop) les associer aux processus de décision :

« Les citoyens sont méfiants vis-à-vis des finances publiques, mais aussi... ils ont, parfois, des *a priori*, car finalement, ce n'est pas si mal géré. Il faudrait pouvoir expliquer, c'est dans les deux sens » (entretien avec le directeur financier de Nîmes-Métropole, le 16 avril 2019).

Le directeur nîmois avance ainsi que la méfiance des citoyens vis-à-vis des institutions n'est pas justifiée, dans la mesure où « ce n'est pas si mal géré ». On remet la faute sur les citoyens ordinaires qui ont des « *a priori* », c'est-à-dire un défaut de connaissances techniques et politiques, qui les incite à proférer et diffuser des perceptions erronées de la gestion financière de la collectivité. Quant au directeur financier liégeois, il répond à mon interrogation sur la nécessité de communiquer plus aux citoyens liégeois autour des finances et de leurs allocations :

« Tous les trois mois, on doit donner nos comptes à la région qui renvoie ensuite à Eurostat... On va aller expliquer cela aux citoyens ? Il y a 25 % de chômeurs sur le territoire. Vous croyez que c'est leur truc ? On a fait des emprunts à taux 0. Fallait-il communiquer là-dessus ? Quel impact pour le citoyen ? Qu'allait-il en retenir ? [...] C'est quoi l'impact pour la population d'avoir un emprunt à taux 0 ? Cela aurait généré quoi ? » (Entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020).

Il reprend ici des informations techniques (à savoir le taux d'intérêt auquel la ville de Liège se finance) pour demander, de manière quasi-rhétorique, si ce genre de « détail » (qui n'en est fondamentalement pas un) a une quelconque importance pour le corps des citoyens. Il postule qu'il n'est pas nécessaire de donner à voir la fabrique de la décision financière (ou l'architecture financière des décisions politiques plus largement), dans la mesure où les affaires financières n'intéresseraient pas les citoyens, ceux-ci étant incapables de faire le lien entre les conditions de financement de certaines politiques publiques et leur concrétisation. À l'inverse, et on peut



voir là un geste assez classique de la part d'un acteur installé dans l'administration, il s'en tient au registre légaliste : les services financiers de la ville envoient leurs comptes (donc rendent des comptes) auprès de la région et d'Eurostat. Il ne semble donc pas nécessaire de dupliquer la reddition de comptes aux administrés<sup>15</sup>, l'incompétence qu'on leur atteste justifiant le fait de ne pas leur offrir de « prises » pour contester les décisions prises au niveau du collège exécutif.

On retrouve aussi les éléments caractéristiques de ces paroles chez la directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole :

**« Question : Seriez-vous favorable à la mise en place d'un contrôle citoyen de l'action publique locale ?**

Réponse : Oui, après... La difficulté c'est de réussir... Pour pouvoir contrôler, il faut déjà maîtriser. Les chiffres, on peut tout leur faire dire. Il faut déjà une certaine compréhension, une certaine technicité, un peu pointue, pour pouvoir faire du contrôle. J'y suis favorable mais j'ai du mal à y croire.

**Q : Du coup, vous pensez que les citoyens ne sont pas compétents ?**

R : On ne leur donne pas toutes les clés, c'est le problème de l'information de manière générale. Ce n'est pas que sur la matière financière. Il faudrait qu'ils participent à des débats contradictoires. On voit quand il y a des débats sur des sujets financiers : entre élus qui ont la même information, selon comment elle est appréhendée, en fonction de ce qu'on cherche à mettre en avant, on cherche à mettre en avant telle ou telle chose. Pour avoir un vrai contrôle, il faut avoir tous les éclairages. Pour moi, je pense que c'est peine perdue d'essayer d'avoir des rendez-vous avec des usagers sur les questions des finances. Ils vont venir avec des questions comme : "pourquoi on paie ce niveau d'impôt ? Comment c'est réparti ?" » (Entretien téléphonique, le 9 janvier 2019).

Pour elle, les citoyens ne sont pas, en l'état, suffisamment formés. L'heure n'est donc pas à la mise en place d'un « contrôle citoyen » de l'action publique. La constitution d'un savoir politique – d'autant plus si celui-ci prend appui sur des chiffres « à qui on peut faire dire n'importe quoi » – passe par la participation à des débats contradictoires. Si cela est envisagé comme une solution pour dépasser ce qu'elle appréhende comme une vision trop simpliste des problèmes politiques des citoyens, elle n'entend pas paradoxalement plaider pour leur mise en place au niveau métropolitain. En l'absence de tels débats, cette incapacité à comprendre les enjeux et les contraintes de l'action publique justifie, pour elle, de ne pas consulter les citoyens. De plus, elle estime, en les déculpabilisant de leur propre manque de savoir (« « on ne leur

---

<sup>15</sup> Si l'on reprend les termes des chercheurs travaillant sur l'*accountability* des institutions politiques, il s'agirait de dire, pour le directeur financier, que l'*accountability* entre institutions politiques (de la Maison communale vers des organismes d'experts) compense le déficit d'*accountability* direct entre les décideurs communaux et leurs administrés. Lire : Christopher Lord, *A Democratic Audit of the European Union*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2004, p. 131 (voir aussi la référence déjà citée de Mark Bovens, « New Forms of Accountability and EU-Governance », *art. cit.*)

donne pas toutes les clés »), qu'ils gagneraient à être « instruits »<sup>16</sup>. Comme l'affirme le directeur financier de Nîmes-Métropole : « il y a un besoin explicatif pour désamorcer des incompréhensions liées à une mauvaise culture financière des Français » (Nîmes, le 16 avril 2019). Mais le discours des décideurs n'indique jamais qui devrait prendre en charge ces formations ou la pédagogie des finances publiques aux citoyens.

## 2. Une association contrôlée de la coproduction des décisions publiques

Lorsqu'on les interroge sur la qualité du gouvernement représentatif, les décideurs interrogés (politiques mais surtout administratifs) ne s'en estiment pas satisfaits. En cherchant à stimuler leur réflexivité critique à l'égard des réformes possibles pour démocratiser l'ordre politique, on voit qu'ils ont tout de même intériorisé la tendance et la « nécessité » d'associer les citoyens aux formes de décision publique, afin d'améliorer la légitimité de cette dernière. On accorde de l'importance au principe de participation et d'association des citoyens, et c'est pourquoi ils estiment comme allant dans le « bon » sens les dispositifs et politiques mis en place à l'égard des citoyens. Pour eux, « l'offre » de participation<sup>17</sup> est suffisante, eu égard aux besoins exprimés par les citoyens, d'autant plus, si on la met en perspective avec les capacités réelles des citoyens à administrer un raisonnement raisonné et raisonnable.

Par exemple, les décideurs avec lesquels je me suis entretenu reviennent tous et toutes sur l'importance (surtout symbolique) des dispositifs participatifs déployés au niveau local. Pour eux, la mise en place de ces dispositifs témoigne de leur réactivité et sensibilité à l'égard des demandes citoyennes, quand, pour les auditeurs-citoyens, ces dispositifs s'apparentent souvent à du « participationnisme gouvernemental »<sup>18</sup> :

« [par rapport aux budgets participatifs de Grenoble-Alpes Métropole] : cela permet de poser des règles et d'expliquer que, par rapport à la gestion financière de la collectivité qui doit être présentée de manière concrète, on décide qu'il y a telle partie de budget qui est confiée aux citoyens. Les règles du jeu sont présentées, et nous aussi on doit respecter ces mêmes règles, comme responsables financiers. C'est leur mettre la responsabilité : on explique qu'on ne peut pas dépenser de manière illimitée, car on a des contraintes de dépenses, qu'on a des domaines de compétence donc on ne peut pas faire n'importe quoi. On doit faire respecter les règles de mise en concurrence, etc. On est aussi garant des règles. On confie un budget aux usagers mais c'est légalement la métro' qui reste responsable » (entretien avec la directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole, le 9 janvier 2020).

---

<sup>16</sup> On légitime en quelque sorte le modèle de « l'instruction publique » : Michel Callon, « Des différentes formes de la démocratie technique », *Annales des mines - Responsabilité et environnement*, Vol. 9, 1998, p. 63-67.

<sup>17</sup> Guillaume Gourgues, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, Vol. 2, 2012, p. 30-52.

<sup>18</sup> Philippe Aldrin, Nicolas Hubé, « L'État participatif », *art. cit.*

« On est participatifs sur les projets, les concertations pour les transports, les délégations de service public. Mais c'est plus ou moins obligatoire dans la loi, pour les grands projets d'infrastructures » (entretien avec le directeur financier de Nîmes-Métropole, le 16 avril 2019).

« Les budgets participatifs, c'est tout et n'importe quoi. Au lieu d'un budget participatif, ce serait mieux d'avoir un guichet d'informations financières, avec des personnes qui assurent des permanences pour donner l'information aux citoyens, pour que l'on puisse savoir quels documents sont transmissibles, expliquer aux gens qui ne connaissent pas » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur).

« À Liège, on a déjà les comités de quartier et les budgets participatifs. Que voulez-vous d'autres ? On ne fait pas de journées portes ouvertes. Qu'est-ce que vous voulez que l'on montre ? » (Entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020).

« À la ville de Barcelone, on a grandement amélioré la transparence. On a mis en place un portail de transparence. Quand je suis arrivé, j'ai mis toute l'information qui passe sur mon bureau sur le site web, en format ouvert [dit « exploitable »]. Avant, c'était en PDF, et les documents en PDF sont impossibles à travailler. Et puis surtout, on a élaboré des graphiques et des outils pour visualiser les comptes, afin de permettre aux personnes non-expertes de comprendre, de ne pas les laisser avec un fichier Excel de 22 colonnes et 22 lignes. Tu peux visualiser les dépenses et les comptes en fonction du domaine concerné, des districts, des quartiers. Tu as un outil qui te permet de voir ce qui est dépensé dans ton district. Et il y a aussi, dans un autre onglet, les 55 000 factures de la mairie. On les met chaque année, toutes les données de la facture, l'apport, à qui, et avec un onglet "Recherche", tu peux chercher par politique, par entreprise, pour savoir où va l'argent » (entretien à Barcelone, avec le directeur général de l'économie de la mairie de Barcelone, le 8 mars 2019).

« Je ne vois pas trop ce que tu entends par "audit citoyen" à Madrid, mais... nous, on a mis en place des processus participatifs, qui incluent le fait que n'importe quel citoyen peut faire une proposition pour améliorer la ville. Il y a tout sur notre page web, qui s'appelle *Decide.Madrid*. Il faut avoir le soutien d'autres citoyens, quand tu obtiens le soutien d'environ 1% du corps électoral – cela fait environ 27 000 personnes – quand tu as 27 000 soutiens, la proposition passe dans une seconde phase, que l'on traite en demandant aux citoyens s'ils veulent approuver la proposition, ou la rejeter. [...] L'autre processus que l'on fait, ce sont les budgets participatifs [...]. Les gens font des propositions de dépenses, celles qui reçoivent le plus de soutiens sont mises en place, en pratique. Le dernier projet en cours que l'on développe, c'est l'Observatoire citoyen de la ville [*Observatorio ciudadano municipal*] qui consiste à tirer au sort 57 citoyens qui ont un mandat d'un an. L'objectif est d'analyser les actions municipales, analyser les propositions faites par les citoyens, pour voir si elles peuvent passer aux consultations générales » (entretien avec le directeur général du département « participation » à Madrid, le 11 octobre 2018).

Si les positions des derniers décideurs (espagnols) contrastent avec celles des directeurs financiers de Nîmes-Métropole, de Grenoble-Métropole, de Liège et avec la directrice du CRAC, en ce qu'ils ont eux-mêmes été nommés par leur équipe municipale respective pour développer le volet de participation citoyenne, il n'en demeure pas moins que leur posture institutionnelle les incite à mettre en valeur, sans possible regard critique et réflexif, les dispositifs participatifs déjà mis en place. C'est dans ces cadres-là qu'ils envisagent la légitime participation du citoyen (et de fait moins du côté du registre protestataire : critiques publiques, manifestations, contre-réunions, actions en justice, etc.) et estiment qu'il est bon de faire de la

« pédagogie budgétaire »<sup>19</sup> pour socialiser les citoyens à l'exercice des tâches de décideur, leur en restituer la complexité, afin de neutraliser les critiques trop politiques. À l'inverse, les auditeurs-citoyens voient en général de tels dispositifs comme un espace de domestication de leur parole et d'évacuation de leur message politique, au profit d'un apprentissage procédural et technique des finances.

Au-delà de l'apparent regroupement de ces paroles de décideurs, les différents acteurs enquêtés ne partagent pas les mêmes perceptions. Les décideurs espagnols, par exemple, ont tendance à souligner le savoir politique des citoyens ordinaires, puisqu'ils contribuent à davantage associer le citoyen que cela ne l'était fait auparavant. Quant aux autres, on envisage la participation sur le mode du registre légaliste : la loi l'impose, alors il convient de le faire. Certains considèrent qu'il faut guider le citoyen à travers la mise en place d'un « guichet d'informations financières », quand d'autres invalident complètement cette idée (le directeur financier de Liège). On sait, grâce aux études sur les perceptions des élus belges sur la participation des citoyens, que le contexte liégeois n'est pas représentatif de la relative ouverture des élites politiques wallonnes à l'*input* des citoyens<sup>20</sup>.

Tous les décideurs avec lesquels on s'est entretenu s'accordent néanmoins à voir dans le budget participatif une solution convenable au problème classique de dissociation du citoyen des affaires publiques et au sentiment croissant de défiance vis-à-vis des institutions. Au-delà de cette position commune, les conceptions autour de ce que l'on entend par « budget participatif » et leurs réalités sont bien hétérogènes :

« Dans notre processus de budget participatif, on a accordé un budget de 260 millions d'euros. Pour l'instant [2015-2018], on a mis en place 1001 projets émanant des demandes de citoyens, même si tous ne viennent pas des budgets participatifs, mais c'est le cas en majorité. Aujourd'hui, on essaie d'étendre nos pratiques [participatives et le portail de transparence] dans d'autres endroits, comme à Paris, Turin, Buenos Aires. L'Uruguay utilise même la plateforme pour des décisions de gouvernement [nationales]. Plein de villes vont bientôt lancer leur plateforme, dix pays l'utilisent déjà, huit vont ne vont pas tarder. Nous avons reçu un prix des Nations-Unies pour la "Participation" » (entretien avec le directeur général du département « participation » à Madrid, le 11 octobre 2018).

« Avec la majorité, on a fait un plan de ville, avec consultation. Les gens pouvaient s'exprimer par formulaire, par des réunions à l'hôtel de ville. Il y a eu des panels de citoyens. La majorité estime que, quand elle a fait le tour des citoyens, elle doit faire la synthèse, dégager les priorités, s'intégrer dans un plan demandé par la Wallonie : le plan de développement urbain. Dans le budget, la majorité dit qu'il y a telle ou telle action, c'est au titre des budgets participatifs. L'opposition dit non, qu'il

---

<sup>19</sup> Julien Talpin, « Ces moments qui façonnent les hommes... », *art. cit.*, p. 108.

<sup>20</sup> Dylan Verstraete, Sophie Devillers, Régis Dandoy, Jérémy Dodeigne, Vincent Jacquet, Christoph Niessen, Min Reuchamps, « Les rôles, fonctions et choix politiques des bourgmestres en Wallonie et à Bruxelles », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2376, 2018, p. 40 ; Thibault Gaudin, Vincent Jacquet, Jean-Benoît Pilet, Min Reuchamps, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *art. cit.* ; Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, Maximilien Cogels, Min Reuchamps, « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie », *Gouvernement et action publique*, Vol. 8 (2), 2019, p. 57-80.

faut dégager une somme et que les citoyens mènent eux-mêmes les actions. Il y a deux visions du budget participatif. Je ne vais pas juger les choix politiques. Mais il y a des règles dans le budget. On ne peut pas donner 500 000 euros à un groupe et dire "allez-y". Ce n'est pas comme cela que ça fonctionne, l'administration garde la main » (entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020).

Dans le cadre madrilène, le directeur de la participation considère que l'équipe municipale est à la « pointe » des innovations institutionnelles sur les budgets participatifs et la transparence, ayant un impact non négligeable sur l'administration des choix financiers, avec une enveloppe budgétaire conséquente. À Liège, le directeur financier et le collègue communal appellent « budget participatif » ce qui ne l'est pas : une consultation publique des citoyens au sein des comités de quartier. L'idée même de laisser une autonomie de décisions à des citoyens, quant à l'allocation d'une enveloppe budgétaire, lui apparaît déraisonnable, quand c'est une posture tout à fait tenable pour le directeur madrilène.

Dans tous les cas, le budget participatif est pensé comme l'outil de gouvernement qui permet d'associer les citoyens, sans disposer d'un trop grand coût démocratique (au sens financier et symbolique). Lors des entretiens, je suis notamment revenu sur les limites objectives, et objectivées par des travaux en science politique, de tels dispositifs : comme le manque de participation massive des administrés, les profils récurrents des participants à ces dispositifs peu représentatifs de la population, la participation administrée du fait que les participants ne peuvent que discuter *selon les règles* et pas des règles elles-mêmes (montant de l'enveloppe, domaines dont on peut discuter, etc.). J'avance, devant ces décideurs enquêtés, l'hypothèse que les budgets participatifs décourageraient des citoyens à s'y investir, ces derniers les considérant comme excessivement réglés, artificiels, déployés pour donner bonne conscience aux décideurs et une illusion de démocratie aux citoyens, comme des dispositifs qui ne changent, ni n'approfondissent la nature démocratique de l'administration locale. Lorsque je leur demande si des critiques portées par des citoyens peuvent être considérées comme légitimes, ils donnent à voir un « réflexe représentatif »<sup>21</sup> :

« On n'a pas à décider de ce qui est du ressort des représentants. Si ce que l'on décide dans les hémicycles peut être remis en cause par des référendums... Il faudrait fixer cela, je ne suis pas contre le fait d'introduire du participatif. On pourrait dire qu'à partir d'un montant financier pour une infrastructure, il faut une votation citoyenne, en expliquant les conséquences que si l'on fait cela, cela permet de faire ça, mais ne permet pas de faire tel autre projet. Il faut que cela soit encadré, sinon, cela ne sert à rien d'avoir des élus. Il faut que les élus décident, ils ont été élus pour décider au nom de tout le monde » (entretien avec le directeur financier de Nîmes-Métropole, le 16 avril 2019).

---

<sup>21</sup> Christine Guionnet, « Marginalité en politique et processus d'institutionnalisation... », *op. cit.*

**« Q : Faut-il prévoir plus et mieux d'espaces délibératifs avec les citoyens pour discuter des choix financiers ?**

R : L'opposition s'en occupe. On est dans un système démocratique où c'est l'élu qui est censé représenter la population. Les membres de l'opposition ne se privent pas pour relayer les demandes des citoyens, petites, grandes, moyennes, on a de tout [...]. Si demain il y a des interpellations en finances, quoique ça n'arrive pas beaucoup, c'est surtout l'urbanisme... Les finances, c'est très technique... On est quand même dans un système. Tous les 6 ans, ils peuvent s'exprimer. C'est l'élu qui fait le boulot. Les membres du collège sont des professionnels à temps plein [...]. Les élus sont les relais de la population. On ne va pas convoquer tout le monde et faire des assemblées comme à Rome ou en Grèce » (entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020).

« [...] dans la pratique, sur le fond, je trouve la démarche extrêmement intéressante, comment on utilise les deniers, la participation oui. Mais il y a des dérives qui me gênent, il y a des gens bien et des gens moins bien. Les citoyens qui m'interpellent, ce ne sont jamais des citoyens lambdas [...]. Il faut pouvoir prendre de la hauteur. Pour moi, le contrôle non. La participation, l'information, oui. Par contre, la participation jusqu'où ? » (Entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019).

« [Malgré les demandes du collectif d'audit citoyen de Grenoble] qui sont des plus sensibles, les citoyens ont quand même donné leur bulletin de vote... ce sont les élus qui décident par la suite. N'oublions pas qu'ils ont été élus par des citoyens » (entretien avec la directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole, le 9 janvier 2020).

« Je n'ai pas de croyance dans le vote. Je suis pragmatique, il y a un dispositif qui existe et qui est légitime. Je n'idéalise pas le vote. Je considère que démocratiquement, il faut que tout le monde puisse s'exprimer. L'égalité des citoyens, qui est le principe logique indépassable de la démocratie, ne doit pas être altérée par le discours participationniste qui va à son encontre. [...] Il y a mille choses à faire, à améliorer. Mais je ne peux pas aller à l'encontre du principe : un citoyen = une voix » (élu d'opposition au conseil communal de Liège, le 5 novembre 2019).

Plusieurs décideurs (élu d'opposition liégeois, directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole) soulignent l'importance de l'élection et du vote, qui confèrent aux décisions politiques une légitimité qui découle de l'acte électoral. De fait, la contestation de ces décisions peut sembler illégitime : si on n'est pas content, il suffit d'aller voter et de sanctionner par le vote. D'autres soulignent la menace de la « démocratie permanente » : on va jusqu'à railler les demandes de démocratisation substantielle des affaires publiques, en les assimilant au geste référendaire ou aux « assemblées de Rome et de Grèce ». Pour le directeur liégeois, la contestation des décisions ne peut être que le fait des élus d'opposition. Selon lui, l'opposition politique joue un rôle démocratique, et c'est à travers le corps des mandants représentatifs que le citoyen doit contester (on « délègue » sa contestation).

Dès lors, on voit que le simple fait d'agiter, en entretien, la figure du citoyen provoque diverses réactions de la part des décideurs. De manière globale, et même du côté des décideurs les plus favorables à associer politiquement les citoyens (à Madrid et à Barcelone), il convient de ne pas aller trop loin dans la remise en cause des territoires institués des élus, quand on envisage d'augmenter les prérogatives citoyennes. Certains estiment que les citoyens sont de plus en plus

associés à la fabrique des décisions, mais qu'il faut tout de même une limite à la participation pour que celle-ci ne devienne pas un « contrôle » qui entrave toute action politico-administrative (directrice du CRAC, le 7 novembre 2019). Autrement dit, les décideurs reconnaissent qu'il faut associer, voire partager minimalement le pouvoir avec les citoyens, en ce que cela garantit une forme de légitimité démocratique à la fabrique de la politique, sans pour autant que ces exercices de participation ne viennent jamais contredire le principe de la représentation<sup>22</sup>.

L'association des citoyens – et le passage d'une division du travail politique à une autre – a un véritable coût pour les décideurs (coût matériel, symbolique et en termes d'efficacité). Le spectre de l'élargissement des prérogatives politiques des citoyens, vers un rôle autre que consultatif, agit comme un repoussoir. Cela justifie de trouver un équilibre dans l'association partielle des citoyens, afin que ceux-ci contribuent à inspirer plus qu'à imposer aux décideurs. Sans que cela soit étonnant, les entretiens menés avec les décideurs révèlent un imaginaire démocratique très indexé à la démocratie représentative<sup>23</sup>, voire délégative. Cela se justifie, de leur point de vue, dans la prévalence de la « démocratie de forme »<sup>24</sup>, à savoir dans le fait que les titres à parler politique et à incarner l'intérêt général sont conférés par une légitimité légaloratiionnelle sacralisée.

L'imaginaire démocratique de ces décideurs, qui consiste ici à se contenter d'une association minimale des citoyens, est critiqué par les auditeurs-citoyens. Pour ces derniers, la démocratie participative telle qu'existante ne permet en rien de réintégrer les « exclus de la démocratie »<sup>25</sup>. Les publics exclus de la démocratie doivent être réintégrés dans les processus de décision. Cela passe notamment par la nécessaire proactivité des décideurs, qui doivent être réactifs et répondre (ou justifier) aux demandes émanant des bases sociales. À l'imaginaire démocratique recentré des décideurs, les citoyens-contrôleurs étudiés opposent une division du travail politique qui doit tendre vers une plus grande égalisation des territoires politiques entre gouvernants et gouvernés. Ce rééquilibrage des pouvoirs politiques est une condition importante pour augmenter ce que l'on pourrait appeler avec Patrice Duran la « légitimité

---

<sup>22</sup> Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, Maximilien Cogels, Min Reuchamps, « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie », *art. cit.*, p. 71.

<sup>23</sup> Pour la France : Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud, Héloïse Nez, Jessica Sainty, Julien Talpin, « Les Français veulent-ils plus de démocratie ? ... », *art. cit.*, p. 18 ; pour la Belgique : Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, Maximilien Cogels, Min Reuchamps, « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie... », *art. cit.*

<sup>24</sup> Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *art. cit.*, p. 304.

<sup>25</sup> Albert Ogien, Sandra Laugier, *Le principe démocratique. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, La Découverte, 2014. Voir aussi la notion de Jacques Rancière de la « part des sans parts » qu'il s'agit de réintégrer au cœur de « la » politique (ce qu'il appelle lui la « police »). Lire : *Aux bords du politique*, Paris, Folio, 2004 [1<sup>ère</sup> édition : 1990].

d'action »<sup>26</sup> du politique, et ne pas s'en tenir à la légitimité de position convoquée par les responsables politico-administratifs. On a déjà quelques éléments sur les limites de l'acceptable démocratique du point de vue des décideurs. Considérant l'ensemble de ces éléments relatifs aux principes de vision et de division du travail politique, tels qu'ils apparaissent légitimes aux décideurs, comment ceux-ci jugent les démarches, actions et revendications des collectifs d'audit citoyen ? La partie suivante donne quelques indications quant aux distinctions entre les conceptions démocratiques des militants et celles des décideurs. Ces limites de l'acceptable, telles qu'elles apparaissent ici, sont contrebalancées par les démarches des citoyens-contrôleurs qui entendent bouleverser l'économie des pratiques légitimes des citoyens, ce qui leur vaut d'être stigmatisés par leurs interlocuteurs institutionnels comme des militants irrationnels.

## II. L'imaginaire « irrationnel » des auditeurs-citoyens

Au-delà des jugements les plus généraux sur la figure du citoyen en contexte démocratique, il faut désormais se pencher sur les motifs exprimés par les décideurs, quand je les interroge sur les démarches des citoyens-contrôleurs à l'étude. Il s'agit d'abord de voir la manière dont ils jugent la vision de l'économie politique des auditeurs-citoyens comme proprement « irrationnelle »<sup>27</sup> (autrement dit, comment ils jugent la vision substantielle de la démocratie telle qu'avancée par les militants). Ensuite, nous considérerons les raisons de leur rejet du projet d'amendement de la division représentative du travail politique des militants (comment ils jugent la conception démocratique sur un plan procédurale). Par rapport à cette dernière, cela supposerait, de la part des décideurs, d'accepter de conférer de plus grandes prérogatives politiques aux citoyens et, par effet de symétrie, de réduire leurs propres prérogatives. On verra enfin comment des responsables *a priori* plus favorables aux audits citoyens considèrent les militants comme trop peu pragmatiques, comme des radicaux, dans leurs demandes de réformes

---

<sup>26</sup> Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *art. cit.*, p. 338 : « L'introduction des conséquences de l'action comme mesure de la responsabilité s'avère décisive car elle constitue un autre mode de validation de la légitimité du pouvoir ».

<sup>27</sup> Francis Dupuis-Déri identifie un ensemble d'arguments tenus par les élites politiques pour ne pas associer les citoyens à la fabrique des décisions. Il parle alors d'attitudes « agoraphobes », dont l'une des premières justifications est que le « peuple » est irrationnel : « l'enjeu n'est [...] pas la rationalité logique ou instrumentale, mais bien une *rationalité politique*, une vertu permettant d'identifier, de défendre et de promouvoir le bien commun. Du point de vue de l'agoraphobie politique, l'irrationalité des gens "ordinaires" peut se décliner sous trois formes : (1) [...] le peuple est par nature toujours déterminé par ses émotions et ses désirs [...] ; (2) [...] les gens du peuple sont rationnels dans certains aspects de leur vie (le travail, la consommation, les loisirs) mais irrationnels, ou plus précisément incompetents, en ce qui concerne la politique, car il s'agit d'enjeux complexes et trop élevés [...] pour être appréhendés correctement par le peuple ; (3) [...] l'individu est sujet au conformisme social, il est irrationnel dès qu'il est présent dans une agora » (Francis Dupuis-Déri, *La peur du peuple : agoraphobie et agoraphilie politiques*, Montréal, Lux, 2016, p. 109).



démocratiques. On interrogera ainsi tout au long de la partie les manières dont ces décideurs apprécient la « qualité » des réflexions apportées par les auditeurs-citoyens.

## 1. Un discours militant sur l'économie politique jugé irrationnel

« Voici venue l'heure de la rigueur [...], celle de l'équilibre entre la *lucidité économique* et l'*imagination sociale* » (Déclaration de Michel Rocard, le 10 juin 1982<sup>28</sup>, je souligne).

Cette phrase, de l'alors ministre français socialiste du Plan, a pu choquer à l'époque les militants qui voyaient en Michel Rocard un leader historique de l'autogestion (dont des auditeurs-citoyens français, alors militants du Parti socialiste unifié). Elle semble annoncer l'indexation de « l'imaginaire social » à la « lucidité économique » et la conversion du gouvernement socialiste à une vision plus libérale sur le plan économique. Ce motif de la « lucidité économique » opposé à tout un ensemble de revendications sociales n'est pas spécifique à cette époque. On verra comment les décideurs enquêtés s'appuient sur le même registre de justification pour disqualifier les demandes des citoyens-contrôleurs, à l'aube des années 2010.

Allons voir d'abord ce que les décideurs pensent de la vision proprement économique des auditeurs-citoyens. Nous alternerons les jugements des responsables les moins sympathiques *a priori* vis-à-vis de l'imaginaire des militants (*social democracy*, État social, pouvoirs publics qui jouent du rapport de force avec les créanciers privés), et ceux de responsables plus favorables à l'audit citoyen, disposant d'une affinité élective certaine avec les militants, sans pour autant approuver tous les pans de leur imaginaire.

Voici tout d'abord un extrait d'entretien avec le directeur financier de Nîmes-Métropole (le 16 avril 2019, à Nîmes), lorsque je lui demande ce qu'il pense de la démarche des auditeurs-citoyens :

« Le directeur financier : Les collectivités locales, elles s'endettent uniquement pour des dépenses d'investissement. Après on peut s'endetter pour des raisons illégitimes, cela peut arriver...

**Question : [Les militants] considèrent que la marge de l'emprunt (entre capital restant dû et indemnité de remboursement anticipé) est illégitime.**

Réponse : Oui elle est illégitime, mais qu'est-ce qu'on en fait ? L'État a mis en place son système de subvention [loi de 2014 sur la sécurisation des emprunts structurés], pour nous aider à rembourser le surcoût de la renégociation. C'était soit cela, soit on allait devant les tribunaux,

---

<sup>28</sup> Cité par Jean-Michel Helvig, *Edmond Maire. Une histoire de la CFDT*, Paris, Seuil, 2013, p. 409.

face à l'État. On est entre deux poches d'une même personne. C'est là où je ne comprends pas leur lutte, ils veulent faire quoi de cette dette ? L'effacer ? [...].

**Q : Ils semblent porter une critique de la financiarisation de l'économie.**

R : Dans ce cas, qu'ils demandent à ne plus dépenser. Les banques ne forcent pas les collectivités locales à s'endetter, ce sont celles-ci qui demandent aux banques de s'endetter, elles n'ont qu'à pas dépenser trois fois plus que ce qu'elles ont. De toute façon, on dépense trop, cela créé de la financiarisation, je suis contre aussi. Mais dans ce cas, on ne s'endette pas ».

On peut considérer plusieurs points de tension entre la vision du directeur et celle des auditeurs-citoyens. La dernière partie de l'extrait permet de situer idéologiquement le directeur financier, du côté des partisans de l'ordo-libéralisme<sup>29</sup> : le rôle de l'État consiste, pour lui, précisément à ne pas « trop » dépenser. L'État ne doit pas s'endetter, mais toujours être à l'équilibre. Il stigmatise la culture de la dépense publique « à la française » (ses mots). Ensuite, il affirme que l'action en justice de la métropole, contre la banque qui a fait souscrire les emprunts structurés (une des principales demandes du collectif nîmois), est une mauvaise solution. Pour lui, sachant que l'État français a mis en place un dispositif d'accompagnement financier pour les collectivités qui avaient souscrit des emprunts structurés (loi de 2014), tout en leur demandant de ne pas recourir à la voie contentieuse contre les banques responsables, il est logique que les élus métropolitains aient voté un protocole de sortie des desdits emprunts avec la banque. En l'absence de garantie du résultat d'une action en justice contre la banque, alors même que l'État offre de reprendre une partie du surcoût lié aux emprunts structurés, il apparaît pour lui irrationnel de s'investir dans l'arène judiciaire (puisque cela demeure la solution la moins incertaine et la moins coûteuse du point de vue des gouvernants).

À la rationalité instrumentale qu'il convoque s'oppose celle des militants, plus axiologique. Celle-ci consisterait, dans ce contexte d'incertitude relative au montant que devra payer la collectivité à la banque pour la sortie de l'emprunt, à l'attaquer en justice, sans chance raisonnable de gagner le recours au civil. Le directeur financier critique particulièrement ce raisonnement en valeurs, qu'il assimile à un point de vue démagogique et irresponsable politiquement. Enfin, il revient sur le penchant « annulationniste » qu'il perçoit chez les auditeurs-citoyens et qui constitue, pour lui comme pour d'autres acteurs que nous allons étudier, un motif de disqualification, faisant de ces auditeurs-citoyens des interlocuteurs peu crédibles du point de vue du « réalisme économique » (réalisme, ou « lucidité » selon Michel Rocard, qui fonderait selon le directeur financier la compétence à parler d'économie ou de

---

<sup>29</sup> Il ne s'agit pas d'affirmer que tous les directeurs financiers sont ordo-libéraux. Tout laisse cependant supposer qu'ils sont en accord avec les principes de la vision de l'économie politique dominante (lire : Massimo Cuono, Massimo, « Bureaucratiser l'inégal, l'extraordinaire, le particulier. Paternalisme et dépolitisation à l'époque néolibérale », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit., p. 177-202).

finances publiques). La suite de l'entretien permet de confirmer la position d'où il parle, et pourquoi il juge aussi sévèrement les militants nîmois :

« Eux, ils ne sont pas pour la baisse des dépenses, c'est ce qui est foireux dans leur démarche. Dans "Contribuables associés" [association de contribuables auprès de laquelle il est sympathisant], ils contestent les dépenses illégitimes, qui entraînent des emprunts illégitimes, ou de l'impôt illégitime ».

Pour le directeur financier nîmois, le fait de s'attaquer au problème de la dette n'a de sens, et d'intelligibilité de son point de vue, si et seulement si s'il s'agit de critiquer et de dénoncer la culture de la dépense des administrations publiques, ce que Benjamin Lemoine dénomme l'« obésité budgétaire »<sup>30</sup>. On a vu dans les chapitres 2 et 3 que les militants ne se positionnaient pas contre la dépense publique, puisque c'est ce qui permet à l'État social d'exister<sup>31</sup>. Il demeure donc ici un conflit de valeurs et de représentations sur le rôle de l'État en démocratie.

On retrouve des jugements négatifs sur la vision de l'économie politique des militants, y compris auprès d'individus plus collaboratifs et sympathiques à l'égard des auditeurs-citoyens. C'est le cas du *Chief of executive officer* (CEO) du département de l'économie de la mairie de Barcelone (voir le chapitre 7). L'entretien réalisé dans son bureau permet de révéler les blocages existants entre la vision de l'économie politique du CEO et celle des auditeurs-citoyens catalans :

« J'ai des connaissances plus pratiques que théoriques sur la gestion de la dette. Quand le [collectif d'audit citoyen de Catalogne] m'a contacté, le mouvement avait surtout travaillé sur la dette sud-américaine. Par rapport à ce qu'ils disent, ici, il s'agirait de s'attaquer à la dette provoquée par les banques. Le paiement de la situation financière des banques en 2008, c'est surtout le point de bascule. C'est ce qu'ils appellent une dette illégitime. De mon point de vue, c'est qu'eux appliquent des principes généraux de quelque chose qui ne peut pas fonctionner en Espagne. Pourquoi ? Dans les pays sud-américains, l'exemple de dette illégitime est que l'État donne un permis d'exploitation d'une concession, par exemple de mines, pour construire une route. Dans l'exemple sud-américain, la dette et les dépenses, tout va ensemble. L'entreprise fait des bénéfices et elle ne paie pas d'intérêt. Alors que c'est l'État qui s'endette, par exemple, pour faire une route qui va jusqu'à la mer. Ici, cela ne se passe pas comme cela. Pour les mairies et les régions, il y a une série d'opérations de dépenses, et on peut discuter de leur illégitimité, et des opérations de dettes. Les opérations de dettes n'ont pas de lien direct avec les opérations de dépenses. Alors qu'en Amérique Latine, la dépense et l'investissement, c'est pour la même entreprise. Ici, en Espagne, cela n'est pas comme cela. C'est pour cela que j'ai dit au [collectif militant] que c'étaient les dépenses, pas la dette, qu'il fallait d'abord auditer. Si les dépenses sont illégitimes, alors il faut dénoncer les politiques qui en ont bénéficié et l'entreprise si elle a fait quelque chose qui n'était pas prévu au départ. Et les opérations de dépenses, comment elles se financent ? Par l'impôt, en général. En Amérique Latine, pour revenir sur l'exemple de la route, elle a été financée par un prêt pour construire la route (dette). Mais ici, on a un prêt de la *Generalitat*, des bons de la *Generalitat*. Mais c'est de l'argent de la *Generalitat* pour faire des

---

<sup>30</sup> Benjamin Lemoine, *La démocratie disciplinée par la dette*, Paris, La Découverte, 2022.

<sup>31</sup> Pour reprendre les termes d'Aaron Wildavsky, le directeur financier aurait trouvé plus logique que des militants faisant partie d'un collectif labellisé « audit » soient des « economy advocates » plutôt que des « proponents of a greater spending ». Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, *op. cit.*, p. 49.

politiques. Mais ce n'est pas concret. De l'autre côté, il y a de l'argent des impôts qui rentrent. C'est très difficile de dire que quand telle dépense est illégitime, telle dette est illégitime. Il n'y a pas de lien direct comme en Amérique Latine [...]. Moi, quand je pense à l'audit de la dette, c'est qu'il faut élargir l'audit de la dette aux dépenses » (entretien à Barcelone, le 8 mars 2019).

Tout d'abord, le CEO distingue les structures de l'économie publique des pays latino-américains et celles des pays européens. Il rappelle ce qu'il perçoit comme l'origine militante des auditeurs-citoyens : des militants tiers-mondistes et altermondialistes (ce qui n'est vrai que pour une partie d'entre eux). Il disqualifie en partie leur démarche en affirmant que leur repérage de l'illégitimité des dettes est une opération intellectuellement erronée, puisqu'il assure qu'il n'y a pas, en Espagne, de lien automatique entre l'opération qui consiste à s'endetter auprès d'une banque ou d'une administration publique, et l'opération de dépense. Il insiste sur le fait que ce sont les dépenses en tant que telles qui méritent d'être auditées et questionnées du point de vue de l'illégitimité, et pas les contrats d'emprunts. Pour lui, ces derniers ne peuvent pas, par définition, être illégitimes car ce n'est pas le fait d'emprunter qui comporte des marques d'illégitimités, mais les usages d'argent public. Il est d'ailleurs étonnant qu'il fasse un détour par le penchant latino-américaniste des militants (qui sont, au final, une minorité à avoir milité préalablement dans le tiers-mondisme) pour administrer sa critique. Pourtant, certains collectifs à l'étude, et en particulier celui de Catalogne, ne font pas qu'auditer les conditions de financement des politiques publiques (et d'endettement), ils se penchent aussi sur l'utilisation de certaines dépenses. De plus, il peut être difficile de distinguer formellement, opérations d'endettement et dépenses d'investissement dans la mesure où des contrats d'endettement (ou d'emprunt) peuvent être conditionnés à des projets d'investissement (une collectivité peut s'endetter sur présentation au créancier d'un projet d'investissement). Dans une autre configuration politique, à la ville de Madrid, le fonctionnaire madrilène responsable de la partie technique de l'audit citoyen officiel tient des propos similaires au CEO barcelonais lors de notre entretien (le 11 octobre 2018 à Madrid) :

« [...] la dette et les dépenses ne sont pas toujours liées. Certes, les processus d'ajustement se produisent comme résultats du contexte international et de l'affaiblissement financier généralisé, surtout en Espagne, qui se traduisent dans différentes lois, qui obligent les mairies à mettre en œuvre de forts ajustements budgétaires. Mais il n'y a pas d'articulation entre les dépenses, au niveau de l'État et au niveau municipal, du moins il n'y a pas de lien directement, si ce n'est que l'ajustement nous est imposé depuis l'État ».

Pour ce fonctionnaire, l'audit citoyen de la dette ne semble pas pertinent dans la mesure où « la dette et les dépenses ne sont pas toujours liées ». Cela signifie que les recettes des collectivités locales (que ce soit par transferts de l'État ou par emprunts financiers sur les

marchés) sont indépendantes de la manière dont cet argent public disponible va être dépensé. En cela, les modalités de financement ne peuvent pas être contestées selon le CEO barcelonais. Ce à quoi les militants opposent que ces modalités sont susceptibles d'être politiques (conditionnalités imposées par l'État, taux d'intérêt pratiqués par les banques comme dans le cas français).

Par ailleurs, le CEO laisse entendre que les dépenses à l'échelle municipale et à l'échelle étatique ne sont pas forcément liées. En cela, l'audit citoyen ne doit pas aboutir à un rapport de forces entre collectivités locales et État. Dès lors, il disqualifie l'approche ouvertement conflictuel du municipalisme, promu par certains auditeurs-citoyens (qui veulent imposer une nouvelle loi sur les relations financières entre collectivités et État). On voit donc dans ces exemples une autre illustration de ce que les responsables perçoivent comme des incompréhensions dans les démarches et l'imaginaire des citoyens-contrôleurs. Par ailleurs, l'entretien avec le CEO permet de voir qu'il n'a pas forcément lu le rapport produit en 2014 par le collectif catalan (il travaillait alors au département financier de la *Generalitat*), rapport qui ne porte pas que sur les modalités de financement des politiques publiques, mais aussi sur un ensemble de dépenses engagées par la région. Il semble donc avoir une lecture « sélective » vis-à-vis des travaux des auditeurs-citoyens.

D'autres exemples relèvent de la disqualification des militants par les décideurs, dans la mesure où les premiers s'en réfèrent à la « légitimité » politique des seconds, lorsqu'ils investissent le concept de dette illégitime dans leurs discours. Voici par exemple le compte-rendu du dialogue entre plusieurs militants grenoblois et des élus métropolitains siégeant dans la commission « Finances » (le 22 février 2012) :

« [Intervention d'une première militante] : [...] présentation de la démarche du collectif.

L'objectif de notre collectif est d'obtenir l'annulation des dettes illégitimes (État, collectivités locales, hôpitaux, sécurité sociale) responsables des politiques d'austérité. Pour cela il se donne pour tâche d'informer les citoyens afin que soit massivement exigé un moratoire, préalable à un audit citoyen qui permettra de refuser le paiement de la partie illégitime de cette dette [...].

[Intervention d'un autre auditeur-citoyen] : Rappel de ce qui avait été dit dans l'introduction sur la part de la dette qui sera déclarée illégitime [...]

[Intervention d'un élu métropolitain] : Ne reconnaît pas le terme illégitime. Il ne peut être question que de dette illégale, comme par exemple un défaut de conseil et donc obligatoirement action en justice ».

Par l'intervention de ce dernier élu, on a un bon exemple des tensions qui animent les rapports entre légalité et légitimité. De son point de vue, un audit citoyen ne peut que se concentrer sur les dettes déjà sanctionnées par le droit. Il n'est donc pas du ressort des citoyens de juger de

l'illégitimité ou de la légitimité de contrats d'emprunt ou de dépenses. On a une nouvelle fois l'expression de l'exclusion de la « dette illégitime » par les décideurs (voir au chapitre 4, l'exemple de Madrid–Ville, ou au chapitre 6, l'exemple du Parlement catalan). La relative intolérance des décideurs quant à l'acceptation de la « dette illégitime » se manifeste par plusieurs sortes de réaction. D'abord, il y a ceux (la majorité des décideurs) qui rejettent, comme cet élu grenoblois, le vocable purement et simplement. D'autres, plus conciliants avec l'imaginaire des citoyens-contrôleurs de la dette, qui reconnaissent qu'il existe des dettes qui ne sont pas légitimes. La plupart de ces derniers tient toutefois des distances quant au nécessaire lien de cause/conséquence avancé par certains militants (comme le fait qu'une dette illégitime doit faire l'objet d'un acte unilatéral d'annulation de la part de la collectivité concernée). C'est le cas de ce fonctionnaire madrilène, nommé directeur à la « sous-direction de l'audit de la dette et des politiques publiques », segment administratif créé en août 2015, pour l'institutionnalisation de l'audit citoyen dans la municipalité de Madrid. Formé dans le parcours « entreprises » à l'université, il est entré, par concours, dans la fonction publique territoriale. Il travaille depuis 2013 à la mairie de Madrid, auparavant « dans le domaine du budget et de l'intervention budgétaire » (entretien le 11 octobre 2018, à Madrid). Il confie avoir une « certaine sympathie à l'égard du processus », assumant même un « passé marxiste », et être bien plus à l'aise avec des lectures juridiques, qu'il estime peu « politiques », qu'avec des théories économiques (il décline là sa relative « incompetence » en économie). Il affirme qu'un audit de la dette ne peut pas défier l'ordre institutionnel, prenant de fait ses distances avec plusieurs aspects du projet militant (voir chapitre 4 pour l'architecture du dispositif telle qu'avancée par les auditeurs-citoyens) :

« Le concept "d'illégitimité" n'est pas acceptable institutionnellement. Il est important de donner aux citoyens des éléments de compréhension, mais il ne faut pas tomber dans des lectures populistes des plans d'ajustement et des dépenses publiques ».

Conformément à l'ordre légal, il ne faut pas, selon ce fonctionnaire, concéder au « populisme » de la vision des militants, revendiquant, par le biais de la « dette illégitime », une forme de gouvernement direct des citoyens contre les créanciers de la ville. Il poursuit, en replaçant la demande d'audit citoyen dans un mouvement social plus large, comme l'a également fait le CEO barcelonais :

« [...] Le problème, je crois, c'est que le concept d'audit citoyen a surgi dans le contexte d'endettement international, à partir de l'endettement des pays du Sud, à partir de la notion de dette illégitime, du contexte de dette internationale, etc... C'est une arme pour défaire les politiques d'ajustement. Mais pour amener l'illégitimité de la dette municipale, cela n'a pas la même connotation que dans l'endettement international. Quand il y a un endettement excessif, comme c'est le cas de Madrid, cela s'explique par une mauvaise gestion populiste [...]. Le

processus d'audit citoyen pensé pour déterminer une éventuelle illégitimité de la dette et aller contre les mesures d'austérité, à l'échelle municipale, n'a pas beaucoup de sens. La mairie n'a pas la capacité d'aller contre [les mesures d'austérité], légalement, de nier le paiement de la dette. Il ne serait pas possible de prononcer le non-paiement d'une dette concrète ».

Comme le CEO barcelonais, ce fonctionnaire madrilène juge que les auditeurs-citoyens ont opéré une mauvaise « importation » du dispositif d'audit citoyen : d'abord, parce que l'audit devrait se focaliser sur les finances et la dette nationales, et non pas se moduler à l'échelle locale ou régionale. Mais surtout parce que l'audit citoyen semble davantage « convenir » aux pays du Sud. De plus, le fonctionnaire réprovoque l'ambition de l'audit citoyen de questionner les principes légalisés de distribution territoriale des pouvoirs : « Madrid n'a pas la capacité, n'a pas de souveraineté pour promouvoir un non-paiement, comme un État pourrait le faire. L'Espagne non plus, d'ailleurs, ne peut le faire ». Il lui semble donc irrationnel de lier « audit citoyen » et « non-paiement de la dette ». Pour lui, la solution à la problématisation contemporaine de la dette publique ne réside pas dans la préconisation d'une posture conflictuelle des pouvoirs publics municipaux à l'égard de l'État et des créanciers. Il adopte, sans que cela soit étonnant, une posture légaliste, rejetant de fait la combinaison d'un « repérage des marges illégitimes de la dette madrilène », d'un référendum contraignant proposée par les militants et surtout la stratégie de déclaration unilatérale de non-paiement de la dette illégitime par les pouvoirs publics. C'est en cela que les demandes exprimées par les auditeurs-citoyens lui semblent irrationnelles. On peut enfin mobiliser un dernier témoignage, d'autant plus singulier qu'il est exprimé par le principal artisan institutionnel de l'audit citoyen à Madrid (qui partage donc de fait une sympathie certaine pour l'audit citoyen, comparé aux autres décideurs que j'ai enquêtés) :

« Mais c'est clair que comme activistes et comme responsables politiques, on peut essayer d'imposer le terme "illégitimité". Mais cela n'est pas scientifique, ce n'est pas une théorie mathématique. Cela relève de la science sociale, c'est une construction sociale. Cela renvoie à une situation où la société considère que quelque chose de mal ne peut plus se passer. La dette illégitime fait partie de ce genre de concepts, de considération du mal et du bien, du juste et de l'injuste. On ne pourra jamais avoir un consensus sur le terme "dette illégitime", il y aura toujours des gens pour et des gens contre. Mais ce terme permet quand même de provoquer un débat. Dans le cas de Madrid, on a entamé l'audit, mais on n'est pas parvenu à faire un débat sur la question de ce qui est illégitime et ce qui ne l'est pas. On aurait dû y arriver » (entretien téléphonique avec Carlos Sánchez Mato, le 8 octobre 2019).

L'ancien adjoint à l'économie de la mairie de Madrid affirme ici que le concept de « dette illégitime » – qu'il ne s'agit pas pour lui de corréluer à une annulation de dette – a un pouvoir symbolique non-négligeable pour alimenter le débat sur ce qui est de l'ordre du juste et de

l'injuste dans l'administration politique des choix financiers. Il insiste sur la dimension « constructiviste » du concept, qui ne doit pas être figé dans le marbre des normes d'action publique. Il s'agit pour lui d'un concept politiquement heuristique. Dans la suite de l'entretien, il va même jusqu'à avancer que l'idée d'annulation n'est pas politiquement indésirable. Toutefois, les conditions à Madrid ne sont pas réunies pour un tel geste politique « annulationniste » :

« Et par rapport à l'annulation de dette, liée à des motifs de dette odieuse ou d'illégitimité, cela dépend largement de la corrélation de forces que tu as, la capacité de pouvoir agir et d'imposer un rapport de force. Mais *l'objectif est plus de réhabiliter une forme de justice économique*. Il fallait révéler l'injustice de la dette publique, dans les mécanismes de production de la dette, et révéler la spoliation du patrimoine public » (entretien téléphonique avec Carlos Sánchez Mato, le 8 octobre 2019 ; je souligne).

Le directeur de cabinet de Carlos Sánchez Mato appuie ces propos :

**« Q : Que pensez-vous du projet d'audit citoyen tel que conçu par les [auditeurs-citoyens] ?**

R : C'était une proposition irréaliste car trop drastique et naïve, car l'objectif principal était de ne pas payer la dette, alors que ce n'est pas un problème pour la ville de Madrid, vu son excédent. Dans d'autres villes, d'autres lieux, il est possible que des villes ne puissent pas payer leur dette car elles n'ont pas assez de ressources pour la payer. C'est évident que, dans ces cas-là, il ne faut pas la payer, ou ne pas la payer en partie. Mais la mairie de Madrid a un excédent fiscal très élevé, qui permet de payer la dette et en plus d'utiliser ses ressources. Eux [les auditeurs-citoyens] voulaient que la mairie ne paie pas sa dette. Nous, ce que l'on a essayé de faire, c'est de leur dire que même si cela aurait pu être souhaitable, c'est très compliqué de le faire, et pas forcément nécessaire car la mairie de Madrid a des ressources [financières] assez importantes. C'est compliqué car les titres que la mairie de Madrid émet sont achetés par des gens, surtout par des investisseurs financiers et des banques. Ne pas payer signifierait leur imposer un non-paiement, et on trouvait que cela n'était pas nécessaire » (entretien par téléphone, le 14 novembre 2018).

Alors qu'il soutient l'institutionnalisation de l'audit citoyen en tant que dispositif permettant de rehausser les prérogatives des citoyens par rapport aux gouvernants, et qu'il plaide pour la mise en place d'un « contrôle de légitimité » des dépenses publiques (pour ne pas s'en tenir au contrôle de légalité), il a toutefois considéré important de marquer une distance avec le projet militant. Il n'est pas fondamentalement contre l'acte de répudiation de dettes, qui est « souhaitable » selon lui dans certaines conditions, mais pas nécessaire à Madrid, du fait de la situation économique (excédents budgétaire et fiscal). En l'état, cette solution « extrême » qu'est l'annulation demeure conjoncturellement indésirable, face à des réformes économiques qui ont un coût politique moins élevé (investissements sociaux par exemple, dénonciation des comportements illégaux sanctionnés par le droit).



Au-delà de la cristallisation des divers mandataires politiques sur l'opportunité de cadrer une évaluation citoyenne des choix financiers publics autour du vocable de « dette illégitime », les auditeurs-citoyens ne sont jamais considérés par les décideurs comme des interlocuteurs légitimes du point de vue technique. On l'a vu dans la configuration politique de la municipalité de Madrid *a priori* favorable aux démarches militantes (chapitre 4), les militants sont consacrés par l'institution au titre de leur expertise participative, mais pas proprement économique ou financière. On retrouve ce refus de consécration au titre de leurs compétences techniques (sur l'économie et les finances publiques) dans toutes les configurations politiques à l'étude. Prenons cette fois-ci un autre exemple, celui de Liège. En 2018, les militants publient une brochure résumant l'ensemble des recherches qu'ils ont menées depuis la création du collectif en 2013. Alors en bons termes avec l'exécutif, les membres du collectif envoient, avant publication officielle, la brochure au bourgmestre et au directeur financier, pour « relecture ». Dans la brochure, les militants s'étonnent du fait que le poste budgétaire alloué au remboursement de la dette est d'environ 100 millions d'euros (dette de fonctionnement et dette d'investissement) pour environ 50 millions euros investis dans le domaine du « social » (éducation, culture, santé). Il leur semble inconcevable de donner plus d'argent au remboursement de la dette (qui rémunère les acteurs financiers, comme les créanciers) qu'à des postes budgétaires permettant d'améliorer les conditions sociales de la population. Un militant expose la manière dont le collectif a cherché à mettre en valeur le « poids » de la dette de la ville :

« Même si tout est fait, dans l'architecture comptable, pour que la dette soit éparpillée sur tous les postes existants, et donc à ne pas mettre en évidence le poids réel de la dette, cela te prend une heure à faire les calculs, pour montrer le poids de la dette, cela n'est pas très compliqué » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 13 décembre 2018, à Liège).

Toutefois, la contestation par les militants de la manière comptable de raisonner au sein des institutions, en mettant en valeur un « budget dette » séparé des autres types de budget, n'a pas de sens pour les décideurs, qui disqualifient ce geste désinstitutionnalisant des militants (et leur inventivité statistique visant à défier les conventions comptables). Pour le dire avec les mots de John Kingdon, l'indicateur élaboré par les auditeurs-citoyens n'a été ni persuasif, ni rendu nécessaire pour les décideurs liégeois<sup>32</sup>. Par exemple, lorsque j'interroge le directeur financier sur ce qu'il pense des rapports produits par les militants, il affirme :

« Sans entrer sur les jugements de valeur, les postulats n'étaient pas toujours bons. Eux, essaient de démontrer qu'une partie de la dette est illégitime. Moi, je veux bien qu'une partie le soit mais... C'est un débat, je n'ai pas eu l'occasion d'aller vérifier la dette grecque, [dont une partie

---

<sup>32</sup> John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies...*, *op. cit.*, p. 93.

a été déclarée "illégitime" par une commission extra-parlementaire d'audit de la dette au Parlement hellénique]. Elle n'a pas été annulée. Moi, je constate qu'à un moment donné, ils ont buté. Ils ont fait une brochure. Techniquement, toutes les vingt lignes, j'avais quelque chose à redire » (entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020).

Lorsque je pose la même question à la directrice du CRAC, elle dit que les militants sont « gauches dans leurs analyses » et qu'ils « manipulent » consciemment les chiffres. Elle poursuit en disant que le remboursement de la dette est une obligation légale qu'il est impossible de remettre en cause. Et puisque la ville de Liège ne peut le faire directement puisqu'elle n'a aucune marge de manœuvre financière (dette et déficits publics trop importants), la région prend à sa charge certaines dettes (en les remboursant à la place de la ville), mais au prix d'un « ajustement » sur les futures dépenses (pour réduire le poids de la dette dans les exercices budgétaires futurs, afin de ne pas revenir à la situation d'endettement initiale). Pour les militants, « l'ajustement » a des conséquences anti-sociales et c'est ce qu'ils entendent combattre. Le poids de la dette est un « prétexte » pour mettre en place des politiques qui réduisent les services rendus par les pouvoirs publics. La directrice, elle, dénie toute dimension politique de son travail. Ainsi, parce qu'ils expriment un point de vue non-sollicité par les décideurs, les militants sont jugés peu crédibles dans leur entreprise de repérage des dettes, et des modes de financement public. Certains des décideurs ici étudiés comprennent d'autant moins leur obsession à les solliciter que les militants réfutent toute qualification partisane.

Ainsi, on voit comment le supposé réalisme économique des dirigeants, garants des structures de l'économie politique qu'ils ne parviennent en général pas à considérer comme réformables, contribue à stigmatiser les militants au titre de l'irrationalité de leurs revendications économiques. Celle-ci leur semble irréaliste au regard des structures actuelles de l'économie publique, auxquelles on ajoute la faible disposition des structures mentales<sup>33</sup> des décideurs à absorber la vision de l'économie politique exprimée par les auditeurs-citoyens. On voit là, en analysant les propos tenus par les décideurs, que c'est la vision militante de ce que doit être l'économie politique légitime qui constitue, pour les premiers, une précieuse source de disqualification. Après l'irrationalité économique stigmatisée des militants, les décideurs critiquent également la manière dont les citoyens-contrôleurs envisagent d'amender la division du travail politique. L'analyse des positions à suivre se découpe en deux temps : d'une part, on s'intéresse aux perceptions des décideurs les moins favorables à l'imaginaire des militants ;

---

<sup>33</sup> Norbert Elias parle lui de « structure de personnalité » (*Engagement et distanciation, op. cit.*, p. 97). Quant à Delphine Dulong, elle parle de « catégories d'entendement du politique » (*La construction du champ politique, op. cit.*, p. 263 et p. 274).

d'autre part, à celles des décideurs plus sympathiques à l'égard de la cause (deuxième sous-partie), mais pas moins critiques (troisième sous-partie).

## 2. Le refus de la dés-institution de la division traditionnelle du travail politique

Il faut désormais étudier les perceptions, par les décideurs, des demandes d'institution d'une division alternative du travail politique. On partira des considérations les plus générales et partagées par les responsables, avant d'étudier plus particulièrement dans cette sous-partie les stigmates que certains associent aux auditeurs-citoyens comme étant des « démocrates trop radicaux ». On s'intéressera ensuite davantage aux jugements des décideurs plus favorables à l'audit citoyen, qui opposent toutefois au projet démocratique proposé par les auditeurs-citoyens – que l'on pourrait rattacher à ce que Benjamin Barber dénomme la « strong democracy »<sup>34</sup> – une lucidité politique, contribuant à dévaloriser la capacité des citoyens pour l'administration des affaires publiques.

Tout d'abord, il faut rappeler que les auditeurs-citoyens, à des degrés différents (voir le chapitre 3 pour l'étude de ces variations), cherchent à imposer la figure du citoyen-contrôleur, qui suppose, au moins en partie, une collaboration plus directe des gouvernants avec de tels intermédiaires citoyennistes. D'une certaine manière, les militants s'opposent à la répartition des rôles politiques induite dans la division du travail politique représentatif le plus classique. Ils veulent promouvoir une nouvelle division de ce travail politique, et ainsi désinstituer l'existante. En cela, il n'est pas surprenant que le commun des décideurs, légitimés par le suffrage ou sanctionnés par la reconnaissance de leurs compétences (fonctionnaires) et s'estimant donc être les représentants légitimes de l'intérêt général et de l'intérêt public, refusent de se voir rogner des prérogatives en faveur d'une augmentation des territoires politiques des citoyens (encore davantage lorsque ceux-ci sont jugés immatures, incompetents, égoïstes). Cette dimension désinstituant, couplée au fait que les auditeurs-citoyens recourent de manière indigène au vocable de l'illégitimité (les décideurs se sentent souvent éminemment jugés par des citoyens qui n'ont pas de titre reconnu à parler politique) et au registre de la surveillance des gouvernants, fait que les revendications des militants ne sont pas bien reçues chez les décideurs. Ceux-ci ne sont pas préalablement disposés à partager l'imaginaire démocratique des militants.

---

<sup>34</sup> Benjamin Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 2003 [1ère édition : 1984], p. 151.

Alors que certains collectifs sont parvenus à stabiliser un relatif « compromis de travail »<sup>35</sup> avec quelques interlocuteurs institutionnels, et que l'ensemble des militants n'a jamais appelé à l'abolition du gouvernement représentatif, c'est-à-dire qu'ils ne manifestent pas de volonté de se substituer aux élus, leurs démarches d'évaluation critique sont souvent mal comprises des responsables politico-administratifs. En jouant sur la nécessaire évaluation des politiques publiques depuis un poste d'observation citoyen, alors même que le processus n'a pas été commandité par les institutions (c'est là une des distinctions fondamentales de la littérature quant à l'expertise et la contre-expertise<sup>36</sup>), les actions des auditeurs-citoyens sont appréhendées par les décideurs comme une ingérence dans leurs territoires politico-administratifs (on peut reprendre Goffman et sa notion de « violations territoriales »<sup>37</sup>). Or la symbolique de cette volonté d'ingérence est souvent interprétée pour eux comme une stratégie de la part des auditeurs-citoyens visant à les discréditer. En effet, le registre de la surveillance ou du contrôle citoyen renvoie le décideur à sa propre incompétence, sans quoi il n'y aurait pas besoin de contrôler les gouvernants. Le fait de conférer aux citoyens des prérogatives politiques « post-électorales »<sup>38</sup> plus grandes, en l'occurrence ici un pouvoir de surveillance et/ou de co-construction de l'action publique, signifie pour eux que les militants ne les reconnaissent pas, ou plus, comme les représentants légitimes de l'intérêt général et de l'intérêt public.

Toute opération de surveillance des gouvernants, de suivi, d'évaluation des citoyens à l'égard des mondes politiques institutionnalisés peut être interprétée par les décideurs comme le marqueur d'une défiance sociale à l'égard du complexe institutionnel. Elle peut être vue comme une remise en cause de la légitimité légal-rationnelle wébérienne (légitimité de l'acte électoral ; légitimité épistocratique sanctionnée par le concours de la fonction publique) et donc un jugement négatif sur la pertinence et la compétence des décideurs quant à la gestion des affaires publiques. Ainsi, nombre de décideurs stigmatisent et disqualifient la prétention à réformer des auditeurs-citoyens, perçus comme des artisans de la critique qui n'aideraient pas à améliorer la démocratie, en ce qu'ils partiraient de jugements négatifs sur l'exercice des responsabilités des décideurs et sur la « faible » qualité de l'action publique telle qu'elle se pratique. Rares sont les décideurs qui perçoivent les entreprises militantes comme une tentative raisonnable et raisonnée de redéfinition plus équitable de la division du travail politique. Dans leur entreprise de disqualification, les décideurs les moins sympathiques à l'égard du dispositif d'audit citoyen recourent souvent à la stigmatisation des militants comme des démocrates

---

<sup>35</sup> Erving Goffman, *Communication conduct...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Jean-Yves Trépos, *La sociologie de l'expertise*, *op. cit.*

<sup>37</sup> Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne. 2. Les relations en public*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>38</sup> Pierre Rosanvallon, *Les années 1968-2018...*, *op. cit.*

« trop » radicaux. L'analyse de ces jugements nous permet toutefois de comprendre dans quelle mesure la réception de l'imaginaire démocratique des citoyens-contrôleurs étudiés bouscule les manières politiques de faire instituées et pourquoi il est considéré comme utopiste, irréalisable et/ou erroné.

Tout d'abord, plusieurs décideurs techniques estiment qu'il n'est pas de leur devoir, mais de celui des élus, de renseigner les citoyens. En témoignent les paroles du directeur financier de Liège, qui, en dévoilant les comptes de la commune, estime faire un geste exceptionnel qui suffit à épuiser les formes d'approfondissement démocratique :

« Après nous avoir sollicité de nombreuses fois, le bourgmestre a dit : "finalement, donnons-leur [aux auditeurs-citoyens liégeois] les mêmes droits qu'un conseiller communal". Un jour, ils sont venus à cinq ou six. Nous, l'administration, on travaille à livre ouvert. On a mis sur la table les contrats, les conventions. À ce moment-là, ils ont dit : "expliquez-nous". Mais c'est là que se situe la limite de l'exercice, que faut-il leur expliquer ? » (Entretien le 28 janvier 2020, à Liège).

Pour lui, délivrer « à livre ouvert » l'information est démocratiquement suffisant. Le fait de permettre aux militants de s'appropriier physiquement (sans pour autant pouvoir numériser ou consulter les registres hors de la présence du directeur financier) de l'information financière est déjà un « geste ». Il ne tiendrait pas son rôle si, en plus, il donnait aux militants la possibilité de s'approprier cognitivement les masses budgétaires et volumes financiers (autrement dit, l'architecture communale des finances publiques). On retrouve de tels propos notamment dans les entretiens avec la directrice financière de la métropole grenobloise et avec la directrice du CRAC. Pour cette dernière, il est légitime que les citoyens demandent de l'information, mais ce n'est pas au personnel administratif de le faire. Pourtant, les élus auxquels s'adressent les militants redirigent souvent, par manque de temps ou de volonté, ceux-ci vers les décideurs techniques. La directrice du CRAC évoque en entretien :

« [...] J'imagine les problèmes qu'ils [les auditeurs-citoyens] rencontrent quand ils essaient d'entrer dans la compréhension des logiques budgétaires » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur).

Elle reconnaît d'ailleurs le capital procédural des militants et exprime une forme d'empathie, en compatissant sur la difficulté à interpréter la « machine » budgétaire. Dans le reste de l'entretien, elle semble indiquer qu'elle estime que ce n'est pas à elle de collaborer avec le groupe d'audit citoyen à Liège, puisqu'elle-même travaille pour un organisme public qui fait le lien entre le collège communal (l'équipe municipale) de la ville de Liège et le « service public de Wallonie – intérieur et action sociale », un département d'action publique sous l'autorité du

ministre régional des pouvoirs locaux. Elle pense que ce n'est pas son rôle de transmettre des documents aux auditeurs-citoyens, mais qu'ils doivent solliciter la ville de Liège pour obtenir lesdits documents. Elle ne parvient pas à comprendre pourquoi les militants s'en réfèrent à elle, notamment pour avoir des informations sur la gestion financière de Liège, alors qu'elle n'y a aucun mandat « politique » (elle occupe un poste de haut fonctionnaire). Pour les militants liégeois, il est aussi important d'aller voir les principaux responsables de la gestion financière de la ville (le bourgmestre, l'adjoint aux finances, le directeur financier notamment) que la directrice du CRAC, dans la mesure où celle-ci audite les comptes de la ville et qu'il s'agit d'un organisme d'intérêt public (sous l'autorité de la région wallonne). Les militants estiment que la directrice (et les autres acteurs du CRAC) doit s'ouvrir aux citoyens, puisqu'elle exerce une influence sur la manière dont est dépensée l'argent public au niveau local, ce qui impacte directement les conditions socioéconomiques de la population liégeoise. De plus, les décideurs liégeois renvoient souvent la responsabilité des choix financiers à ceux qui administrent la tutelle (le ministre des pouvoirs locaux, conseillé par le CRAC). Cette logique de *blame avoidance* (d'évitement du blâme) explique que les auditeurs-citoyens, qui, au départ, sollicitaient exclusivement les élus locaux, ont progressivement cherché à obtenir des comptes auprès de la directrice du CRAC. À l'inverse, celle-ci, n'étant pas légalement responsable devant les citoyens, souhaite s'adresser exclusivement aux exécutifs des collectivités que le CRAC audite<sup>39</sup>. Pour elle, c'est aux élus de se responsabiliser vis-à-vis des administrés. La « juste » place des citoyens consisterait à demander des comptes à leurs élus, non pas au CRAC. C'est le suffrage qui induit une relation de responsabilités entre les décideurs politiques et les citoyens-électeurs. À l'abri de tout suffrage, n'estimant pas mener une mission politique, elle considère qu'il n'est pas dans ses prérogatives de dialoguer avec les citoyens. Elle critique d'autant plus les démarches du collectif d'audit citoyen qu'elle affirme :

« Par rapport aux associations, sur le principe qu'elles s'intéressent à la gestion publique et qu'elles soient conscientes des difficultés financières de la ville, pour moi, c'est important. La démarche est intéressante. Mais ce qui me gêne actuellement, c'est qu'il y ait [...] une malhonnêteté intellectuelle dans la mobilisation des informations » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur).

Elle crédite les auditeurs-citoyens d'une « malhonnêteté intellectuelle » en ce qu'ils accordent un poids politique trop déterminant au CRAC. Pour la directrice, le CRAC est un organe

---

<sup>39</sup> Le CRAC audite toute commune wallonne qui en fait la demande. Si la commune est en « difficulté financière », ses autorités peuvent demander à la région une prise en charge d'une partie de sa dette (les prêts octroyés antérieurement par le gouvernement wallon à la commune en difficulté). Dès lors, la commune doit s'engager à être auditée par les services du CRAC et à suivre les recommandations du ministre régional des pouvoirs locaux, qui se basent sur les audits du CRAC. La commune fait alors un « plan de gestion » auquel elle doit se tenir en termes d'engagements financiers et budgétaires.

technocratique qui conseille les pouvoirs publics. Sa mission d'expertise auprès des collectivités et rendue au ministre des pouvoirs locaux renverrait à une forme « d'expertise mandatée »<sup>40</sup> ; quand pour les militants, le CRAC dicte les politiques financières que les collectivités doivent suivre (à travers des recommandations ratifiées au ministre régional). Pour eux, le CRAC n'assure pas une mission d'expertise neutre<sup>41</sup> : il fournit une expertise « instituante » (et en cela, proprement idéologique). Pourtant, la directrice insiste, plusieurs fois pendant l'entretien, sur la neutralité axiologique au nom de laquelle elle agit :

« On suit les finances de Liège depuis 1995 [depuis la création du Centre régional d'aide aux communes – CRAC], en étant associé à chaque travail budgétaire. Chaque fois que la ville va adopter un budget ou une modification budgétaire, chaque fois qu'elle prend une décision susceptible de grever sa trajectoire, on doit être associé, avoir une réunion, un échange et on doit remettre un avis. L'avis est remis au service public de Wallonie "Intérieur et action sociale", soit au ministre [des pouvoirs locaux]. Si c'est au ministre, cela veut dire qu'il a été directement interpellé par une commune et donc, il doit répondre à cette commune. On fait alors un projet de courrier que l'on soumet à la signature du ministre. On ne peut pas dire aux communes que l'on audite : « ah non, cela vous ne pouvez pas le dépenser ».

« On essaie, en permanence, de nous assurer que la commune sous plan de gestion reste en équilibre chaque année, ce qu'on appelle l'exercice propre [...]. L'obligation, c'est que tous les ans, les villes en difficulté qui nous ont sollicitées doivent avoir une trajectoire équilibrée [...]. Notre schéma est de dire aux communes de faire l'inventaire de tous les services qu'elles rendent aux citoyens. Par type de service, quel est le coût en termes de charge de travail ? Quelle est la plus-value auprès du citoyen ? On s'aperçoit parfois que certains services ne correspondent pas forcément à un besoin énorme du citoyen alors que la mise en œuvre est coûteuse. Donc quel équilibre on trouve, de manière à optimiser la plus-value pour le citoyen et la charge du travail, avec le rendement qui devrait au moins couvrir le coût ».

Pour les militants, le rôle du CRAC dans la réalisation du plan de gestion par la commune est tout sauf neutre. Ce n'est pas forcément la directrice qui incarne un rôle politique, c'est la mission affectée au CRAC que l'on considère directement comme politique, puisque les interventions du CRAC sont toujours assimilées à la préconisation de la rigueur budgétaire (en réduisant les emplois publics ou certaines subventions dans les secteurs culturels et associatifs, par exemple). Les propos de la directrice du CRAC donnent à voir la manière dont elle minore la dimension politique de son travail, quand les auditeurs-citoyens considèrent l'institution comme un artisan du néolibéralisme. Ce décalage quant au rôle politique du CRAC est d'autant plus intéressant si l'on considère que ce sont les élus liégeois qui ont détourné en partie l'attention des auditeurs-citoyens vers une institution non-responsable politiquement. Dans le même registre de critique, le directeur financier de Liège postule :

« Les citoyens, c'est une forme de lobby. Ils avaient un postulat avant de s'intéresser aux comptes publics. Moi, je veux bien que l'on fasse un audit de la dette de la ville de Liège, dès

---

<sup>40</sup> Robert Castel, « L'expert mandaté et l'expert instituant », *op. cit.*

<sup>41</sup> Pour autant que l'expertise n'est jamais ontologiquement neutre.

demain [...]. Le groupe d'audit que j'ai vu, je tire mon chapeau car ils ont passé des soirées entières au conseil communal pour essayer de comprendre. Mais d'abord, il y a une limite technique, ils sont perdus dans les méandres. Ensuite, ils viennent avec cette idée de la dette illégitime. Mais ils ne peuvent pas remettre en cause notre gestion de la dette qui d'ailleurs est auditée par la tutelle [par la région] ».

Il semble que le citoyen n'ait pas sa place du côté du registre de l'influence (« c'est une forme de lobby »). Du point de vue du directeur financier liégeois, la seule prérogative légitime qui incombe aux citoyens est d'« essayer de comprendre ». Le fait même d'exprimer des revendications à partir d'un principe d'évaluation des actions politiques non consacré par le droit à savoir la « dette illégitime », est un acte qu'il trouve répréhensible. Il estime que les citoyens doivent s'en remettre aux élus sur les questions de nature politique. Il lui semble irrationnel que des citoyens critiquent la gestion financière de la collectivité, sur des bases autres que légales. Dès lors, il reste légitimement aux citoyens une marge de manœuvre consistant à demander à leurs délégués des comptes, des détails techniques et des éclaircissements sur une gestion politique que l'on ne peut questionner à partir de principes politiques. On est là dans la légitimation des relations gouvernants/gouvernés, selon une relation asymétrique relative à un modèle d'instruction publique<sup>42</sup>.

Dans un autre registre, la directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole exprime l'« irrationalité » des demandes des militants grenoblois, qui exhortent, comme on l'a vu, la métropole à attaquer en justice une banque lui ayant fait souscrire plusieurs emprunts structurés. Pour les militants, les délibérations prises par l'exécutif, consistant à sortir des emprunts structurés par la voie transactionnelle plutôt que contentieuse, sont « illégitimes » dans la mesure où, en passant un protocole transactionnel avec la banque, les autorités locales contribuent à laisser « impunie » la banque responsable de l'émission des emprunts, puisqu'elles n'exigent pas d'elle la restitution de fonds publics (liés au surcoût d'un emprunt délivré à des entités publiques) dont elle aurait profités. Dans cette configuration précise, je demande à la directrice financière de la métropole :

**« Q : Les militants demandent de maintenir le recours contentieux contre [la banque responsable de l'émission des emprunts structurés], et de faire une commission d'audit citoyen élus/techniciens/citoyens. Qu'en pensez-vous ?**

R : Je pense que sur ces questions-là... qui sont des plus sensibles, les citoyens ont quand même donné... ce sont les élus qui décident, donc les citoyens ont quand même déjà voté pour leurs élus. Je veux bien remettre les citoyens dans la boucle, mais on va faire du référendum permanent. Ce que vous questionnez-là, c'est à quel moment les citoyens, bien qu'ils aient élus des gens, peuvent se retourner contre les décisions des élus. Pourquoi on élit des représentants si c'est pour se retourner contre par la suite ? » (Entretien téléphonique, le 9 janvier 2020).

---

<sup>42</sup> Michel Callon, « Des différentes formes de la démocratie technique », *art. cit.*



Pour elle, il semble irrationnel que l'on se retourne contre les décisions des élus, qui ont pour mandat de représenter les électeurs. Dès lors, le fait de contester les politiques menées semble devoir se réduire à la sanction électorale<sup>43</sup>. Par ailleurs, elle acte que les décisions financières ne sont pas du ressort des citoyens et qu'il est vain de les ouvrir au débat public élargi (au-delà des élus et des techniciens). Discuter collectivement des décisions financières reviendrait à faire du « référendum permanent » (selon ses propres mots), et de ce fait à rendre la société ingouvernable. Ainsi, elle semble assimiler l'audit citoyen à une intrusion frontale des citoyens dans la gestion des affaires locales. Associer tout le temps les citoyens nuirait à la stabilité de la gestion et à l'efficacité de l'action publique<sup>44</sup>.

Il est donc, pour elle comme pour d'autres décideurs enquêtés, légitime que les mandants politiques et les fonctionnaires les plus compétents agissent au nom des citoyens.

### 3. Les auditeurs-citoyens, ces démocrates « doux rêveurs »

Il convient également d'analyser les perceptions des décideurs qui s'estimaient *a priori* plus favorables à l'audit citoyen que les ceux évoqués dans la sous-partie précédente. Il ne s'agit désormais plus pour eux de disqualifier toute tentative de réforme substantielle de l'ordre politique. On est souvent en présence de *critical candidates*<sup>45</sup>, relativement subalternes (ou minoritaires dans la majorité, dans le cas de l'adjoint municipal à l'économie à Madrid) dans leurs configurations politiques et qui, en l'absence de responsabilités fortes au sein de l'institution politique puisqu'ils siègent dans l'opposition politique, vivent de la critique du fonctionnement démocratique de ladite institution. En dépit de cette disposition à la critique des agirs politiques de la majorité, les auditeurs-citoyens constituent à leurs yeux des sujets à l'imaginaire démocratique trop utopiste. On ne juge plus seulement la radicalité de leur imaginaire, mais sa non-adaptabilité aux structures institutionnelles.

Dans le cas de la ville de Madrid, l'adjoint à l'économie, son directeur de cabinet et le fonctionnaire rattaché à la sous-direction de l'« audit citoyen de la dette et des politiques publiques » considèrent les militants comme de doux-rêveurs idéalistes et irréalistes. On a vu

---

<sup>43</sup> Selon le « modèle de la sanction » évoqué par Jane Mansbridge, « A “Selection Model” of Political Representation », *art. cit.*, p. 371.

<sup>44</sup> Voir à cet égard les réflexions de Robert Dahl, « A Democratic Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, Vol. 109(1), 1994, p. 23-34.

<sup>45</sup> Christoph Niessen, Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, Ludovic Deschamps, « Critical Candidates... », *op. cit.*

dans les chapitres 3 et 4 le décalage entre le projet d'institutionnalisation de l'audit citoyen formulé par les militants et le dispositif institutionnel effectivement mis en place. Cela tient, pour le directeur de cabinet de l'adjoint à l'économie, comme pour le fonctionnaire municipal, au fait que le projet militant originel ne semblait pas réalisable, du point de vue institutionnel. Lorsque je le questionne sur ce qu'il pense du projet initial militant d'audit citoyen, le fonctionnaire de la sous-direction de l'audit citoyen de la dette et des politiques publiques me répond :

« Sur les audits citoyens, le projet initial était de produire un rapport sur la dette municipale et diverses dépenses. Sur la base de ce rapport, on organisait un référendum, pour aboutir éventuellement sur le non-paiement de la dette. Ce référendum serait contraignant pour la mairie. Si cela aboutissait au choix des citoyens de conclure qu'il s'agit d'une dette illégitime, la mairie devrait ne pas la payer. Cette vision [des militants] était très éloignée de la viabilité politique du processus, cela n'a jamais eu le soutien de l'équipe municipale. Car c'est une perspective simpliste du fonctionnement et du processus d'audit » (entretien à Madrid, le 11 octobre 2018).

Pour ce fonctionnaire, indexer le processus d'audit citoyen à une issue référendaire et au choix de « non-paiement de la dette » paraît déplacé<sup>46</sup>. Il caractérise les revendications des militants comme « très éloigné[es] de la viabilité politique du processus ». Il parle là en tant que fonctionnaire territorial, recruté sur concours à la mairie de Madrid (cf. profil au début du chapitre). Plutôt sympathique à l'idée d'associer plus directement les citoyens à la fabrique des décisions financières, l'audit citoyen officiel ne peut, selon lui, aboutir qu'à un ensemble d'interactions délibératives (au sens de Bernard Manin<sup>47</sup>), permettant d'éclairer les citoyens et de dessiner avec eux de nouvelles solutions relatives au problème de la dette publique. Mais cet ensemble de solutions et l'espace de réformes démocratiques possibles doit, à ses yeux, se conformer à l'ordre légal. Il soutient d'ailleurs l'une des propositions majeures de l'audit citoyen officiel : former et informer les administrés sur les processus financiers locaux.

« C'est un premier pas pour améliorer la capacitation des citoyens. Même s'il n'y a pas eu de participation massive dans les tables participatives d'audit citoyen, cela a un peu fonctionné. Il y a eu des choses utiles, les citoyens qui ont participé ont été très satisfaits, ils en sont sortis bien formés » (entretien à Madrid, le 11 octobre 2018).

---

<sup>46</sup> Sur la plus grande propension des élites politiques nationales de plusieurs pays européens à rejeter la pratique du référendum par rapport aux pratiques délibératives, lire : Caroline Close, « Rapport au système représentatif et soutien à la démocratie directe et délibérative. Analyse comparée des attitudes des élus nationaux en Europe », *Participations*, Vol. 26-27, 2020, p. 193-222.

<sup>47</sup> Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, Vol. 33, 1985, p. 82-85.

Par rapport aux acteurs administratifs précédents, le fonctionnaire madrilène semble consentir à une redéfinition des territoires de l'élu en faveur des citoyens. Mais, selon lui, les territoires de l'élu sont circonscrits aux possibilités offertes par la loi : un élu ou une majorité municipale ne peut pas refuser le paiement d'une dette, même si une votation citoyenne l'y encourage. Il est toutefois largement favorable aux actions de l'équipe municipale visant à faciliter l'accès des citoyens à l'information publique (y compris financière), afin qu'ils puissent notamment interagir avec leurs gouvernants. À l'inverse des directeurs financiers dont on a exposé la parole précédemment, le citoyen en quête d'information (et de fait le citoyen-contrôleur) n'est plus appréhendé exclusivement comme un *perturbateur*. Il lui semble légitime que les pouvoirs publics aident les citoyens qui en font la demande à « comprendre le fonctionnement, l'élaboration des contrats publics, des budgets, des politiques publiques et le financement de ces dernières » (entretien à Madrid, le 11 octobre 2018). Il concède que sa propre vision n'est pas partagée par la majorité de l'administration madrilène : « les fonctionnaires n'aiment pas donner l'information et se sentir auditer par les citoyens ». Il partage le point de vue des directeurs financiers, lorsqu'il dit que les fonctionnaires attendent du personnel politique qu'il fluidifie les échanges d'informations avec les citoyens. La redéfinition du territoire politique de l'élu, qui passe ici par le développement de la reddition de comptes, permet donc d'élargir les territoires légitimes d'exercice du contrôle des citoyens sur leurs mandants.

Pour revenir au procès de la radicalité de l'imaginaire des citoyens-contrôleurs par les décideurs, on peut s'appuyer sur les paroles du directeur de cabinet de Carlos Sánchez Mato. En entretien, il marque ses distances par rapport au projet militant originel :

« [...] le collectif militant voulait que l'audit soit directement réalisé par des gens. Moi, je dis que c'est une vision naïve et ingénue de penser que l'audit, qui signifie travailler à partir de beaucoup de documents et de contrats, dans un langage économique et administratif, pourrait être réalisé par des gens mobilisés, de manière gratuite. Nous, on leur a expliqué que les gens pouvaient aider, collaborer, appuyer, mais que l'audit devait être réalisé par des personnes spécialisées, qui savent lire des contrats et qui connaissent la comptabilité » (entretiens téléphoniques avec le directeur de cabinet de Carlos Sánchez Mato (de 2016 à 2017), les 13 et 14 novembre 2018).

Sans grande surprise, Carlos Sánchez Mato va dans le même sens :

« On ne peut pas faire tout ce que souhaitent les activistes, quand ils parlent dans leurs espaces de discussions. Il y a des règles au niveau municipal, il faut s'y tenir. Cette part d'ingénuité du collectif militant, je l'ai constatée depuis quelques temps. Le modèle [de ces militants] n'est pas généralisable, on ne peut pas étendre et toucher des milliers de personnes. Ils ont pensé que vu que j'étais à la tête de l'économie, on allait tout changer, tous devenir des auditeurs, par milliers. Mais le volet de participation est quelque chose, non de court terme, mais qui nécessite du temps, de la collaboration, du travail, de la formation. Les gens préfèrent débattre de choses plus simples, de planification urbaine. Les processus financiers, cela attire moins, du fait de la

complexité. Le vrai problème, c'est de mettre la focale sur les irrégularités, les illégalités commises par des gens très puissants et qui ont fait partie des mécanismes d'exploitation... » (entretien téléphonique avec Carlos Sánchez Mato, adjoint à l'économie de Madrid, le 8 octobre 2019).

Enfin, le directeur de cabinet madrilène relève, à l'instar du fonctionnaire madrilène et de l'adjoint, le manque de réalisme des auditeurs-citoyens qui souhaitent accorder une place prépondérante aux citoyens dans le processus. Pour lui, l'audit nécessite des ressources (temps, compétences cognitives) si importantes qu'il n'est pas raisonnable d'en confier la direction à des citoyens, même animés d'une bonne volonté démocratique. Il préfère limiter l'association des citoyens volontaires à quelques étapes du processus (notamment au sein des tables participatives), en les dissociant du travail proprement technique, réalisé par le *Consejo asesor* :

« Les gens normaux ne savent pas lire les contrats, ne connaissent pas la comptabilité... Ce que l'on a proposé était beaucoup mieux : vu que la mairie a des techniciens (spécialistes), elles les utilisent pour réaliser les audits. Les gens peuvent apporter des informations, suivre ce qu'il se fait, c'est-à-dire participer à l'audit, mais pas de manière centrale. Nous, on voulait que la participation citoyenne soit un des aspects de l'audit, mais pas l'aspect central de l'audit. Les militants du collectif ne juraient que par le pilier citoyen comme aspect central » (entretiens téléphoniques avec le directeur de cabinet de Carlos Sánchez Mato (2016-2017), les 13 et 14 novembre 2018).

Ici, le directeur de cabinet légitime ainsi la distinction classique entre profanes et compétents. Quand j'en viens à l'interroger sur ce que signifie la coloration citoyenne du processus d'audit – surtout assuré par des experts reconnus pour leurs compétences sectorielles – il me dit : « Pour nous, l'audit soit citoyen ne signifie pas que ce sont les citoyens qui le réalisent, mais simplement que l'audit *est au service* des citoyens » (je souligne).

J'ai retrouvé chez plusieurs acteurs politico-administratifs espagnols (l'adjoint à l'économie à Madrid et son directeur de cabinet, le fonctionnaire madrilène et le CEO barcelonais) l'idée selon laquelle l'audit citoyen est une technologie politique innovante, qui mérite d'être investie par l'institution. Toutefois, pour être pleinement efficace, ces décideurs considèrent que le dispositif doit être dirigé principalement par une équipe mêlant élus, conseillers politiques et « techniciens » recrutés pour leurs compétences. C'est ce qui justifie, selon le CEO à la mairie de Barcelone, la connotation citoyenne du dispositif, qui ne favorise pourtant pas la participation directe des citoyens. En effet, comme on l'a vu au chapitre 7, le CEO barcelonais affirme que la rationalisation des processus d'endettement (à travers un audit technique interne) au sein de la municipalité catalane a largement été inspirée par le travail du collectif d'audit citoyen militant. L'audit réalisé sans les citoyens permet d'améliorer la lisibilité des actes politico-administratifs et, comme il l'affirme, d'augmenter le « contrôle » des citoyens sur les

gouvernants, à partir de cette reddition de compte. L'administration doit être, selon le CEO, au service des citoyens, en développant les « prises » de ces derniers pour qu'ils puissent intervenir et adresser questions, considérations et revendications aux décideurs. D'après lui, et contrairement à la perspective des auditeurs-citoyens catalans, la place du citoyen est formellement en dehors, en réaction, *ex-post* aux décisions publiques prises. Il est du devoir des acteurs politico-administratifs de délivrer aux citoyens des éléments afin de favoriser leur compréhension des processus politiques, mais il est techniquement et socialement non-désirable d'impliquer de tels sujets politiques dans l'élaboration et la direction des processus. Ce qu'il est intéressant de souligner, c'est que ce CEO considère que l'équipe municipale a été pleinement réactive aux demandes du collectif d'audit citoyen, alors que ce dernier et l'équipe pour laquelle il travaille ne partagent pas strictement les mêmes conceptions quant aux territoires légitimes de l'élu, de l'administration et des citoyens. Pour lui, l'élu et l'administratif conçoivent et dirigent, quand le citoyen acquiesce ou conteste. Le citoyen doit être associé aux processus politiquement, en tant que source d'informations utiles aux législateurs, mais il n'est en aucun cas un sujet gouvernant. La légitimation par le CEO de cette division du travail politique entre gouvernants et gouvernés est à réinscrire dans sa trajectoire socio-professionnelle (voir chapitre 7).

Ainsi, on voit comment les décideurs que j'ai pu enquêter dans les municipalités de Madrid et de Barcelone, absolument non-représentatifs de la position des membres de l'équipe exécutive, des conseillers politiques et des fonctionnaires, insistent sur le fait que la légitimité du dispositif repose, d'une part, sur le volet consistant à délivrer de l'information aux citoyens, et d'autre part, sur les études techniques menées par un personnel compétent (formation, parcours socioprofessionnel les créditant pour auditer plusieurs secteurs d'action publique). S'ils estiment ne pas avoir les ressources suffisantes pour favoriser une participation massive des citoyens car « il n'y a ni temps ni formation des citoyens pour le faire », et que « cela nécessite beaucoup d'années, de didactiques, pour que les gens aient un minimum de connaissances de la dette » (propos du CEO à Barcelone), l'expertise technique déployée par les services d'audit interne (à Barcelone) ou académique (à Madrid) rend tout de même l'audit citoyen intéressant et novateur politiquement (par rapport aux formes classiques d'audit et de contrôle juridictionnel des comptes publics). À cet égard, le directeur de cabinet de l'adjoint à l'économie madrilène affirme que la connaissance du droit est nécessaire mais pas suffisante pour auditer :

« L'audit qu'il est important de réaliser est l'audit qui prend en compte la réalité du terrain. L'audit doit se faire sur le terrain, sinon il n'a aucun sens. Et cela la *interventora* municipale [fonctionnaire municipale chargée du contrôle financier interne] ne peut pas le faire. On ne peut

pas faire un audit depuis un bureau. Elle contrôle si les actes sont légaux, mais elle n'a pas la possibilité de vérifier sur le terrain. »

Le directeur de cabinet légitime l'émergence de nouvelles formes d'expertise pour renouveler l'évaluation des politiques, face à l'option jugée non-souhaitable d'associer les administrés. On estime déployer une expertise plus alerte des « réalités sociales », en nommant comme experts des acteurs sociaux engagés, mais crédités académiquement ou professionnellement. Par rapport à l'ensemble des citoyens non-engagés, il s'agit pour ces responsables d'augmenter la densité des interactions entre gouvernants et gouvernés, sans pour autant conférer à ces derniers des pouvoirs formels dans la prise de décision. Comme on l'a déjà expliqué au chapitre 4, les auditeurs-citoyens ont été considérés par leurs interlocuteurs institutionnels à Madrid, non pas comme dotés d'une compétence technique sur l'économie, mais pour leur « expertise participative (c'est aussi le cas à Barcelone).

Comme on peut le voir, même ces élus et décideurs plus favorables à l'audit citoyen entretiennent une distance vis-à-vis du projet militant, au motif d'un manque de réalisme politico-institutionnel. Au-delà de leurs propos, peut-on rendre compte de cette prise de distance en raison des propriétés sociales des décideurs ? Par exemple, le CEO barcelonais semble idéellement proche des militants. Il est passé par une formation universitaire également suivie par des auditeurs-citoyens. Il représente un type de fonctionnaire *politisé* (revendiquant une appartenance syndicale, se présentant à des élections, contribuant à divers réseaux de réflexion de la « gauche radicale »), à l'inverse de l'idéal-type wébérien du fonctionnaire<sup>48</sup>. C'est dans la fréquentation de scènes ouvertement politiques et partisans qu'il rencontre un auditeur-citoyen qui l'aider à administrer sa direction générale à travers plusieurs dispositifs (audit, transparence notamment). La différence entre les militants et le CEO semble résider dans la longue socialisation institutionnelle, que le CEO a connu tout au long de son parcours professionnel, contrairement au commun des militants. Plus largement, sa participation aux arènes décisionnelles (administration régionale, puis municipale) a sûrement contribué à influencer les structures mentales qu'il lui est possible de penser en tant qu'agent administratif<sup>49</sup>. Pour l'adjoint à l'économie de Madrid, son directeur de cabinet et le fonctionnaire madrilène, chez lesquels on retrouve des marqueurs d'appartenance marxiste et/ou trotskiste, c'est le fait d'avoir endossé des postes à responsabilité gouvernementale ou

---

<sup>48</sup> Max Weber, *Economie et société...*, *op. cit.*, p. 290-301.

<sup>49</sup> On peut notamment s'appuyer sur le vocable de « restriction mentale » avancée par Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.* 172.

administrative qui agit comme un principe de réalité et justifie le fait d'écarter certaines conceptions des auditeurs-citoyens, notamment celle de bouleverser profondément la division du travail politique en associant durablement les administrés aux processus politiques. Les décideurs les plus favorables à l'audit citoyen ne sont donc pas des *inconditionnels* du dispositif d'audit et de l'imaginaire démocratique qu'il véhicule. À l'inverse, ils puisent et sélectionnent dans cet imaginaire les propositions les moins risquées politiquement : donner de l'information et de la formation aux citoyens, et enquêter sur les processus d'endettement publics à partir de critères non pas politiques (moraux, « illégitimité »), mais purement légaux. Ils sont donc contraints de le *retraduire*, de l'amender, pour que sa mise en place ne déclenche pas une opposition politique trop féroce, soit le vecteur d'une administration plus transparente et ouverte, sans pour autant accéder aux demandes les plus disruptives<sup>50</sup> et non convenables, politiquement et institutionnellement. En témoignent ces propos du directeur du cabinet de l'adjoint à l'économie à Madrid :

« Du coup, quand on a proposé de mettre en marche un audit citoyen de la dette, malgré le fait que l'audit n'était pas radical, comme le proposait le [collectif militant], on a allégé par rapport à ce que proposait les mouvements sociaux. Cela a été très difficile d'expliquer pourquoi on voulait faire l'audit, d'autant que cela nécessitait beaucoup de pédagogie, de ressources, notamment financières, pour faire des campagnes ».

Il renvoie là à une question classique de la science politique et de la sociologie de l'engagement politique : la tendance à modérer son discours et son imaginaire à mesure que l'on s'approche des postes de pouvoir<sup>51</sup>, car il ne s'agit jamais de gouverner seul (partenaires de coalition gouvernementale, forces politiques d'opposition, administration, groupes d'intérêt locaux). La « réalité » du pouvoir, que l'on reproche aux militants de ne pas prendre en compte, incite au « gouvernement du compromis »<sup>52</sup>.

Jusque-là, on peut mettre en valeur deux tendances, repérées chez les acteurs politico-administratifs vis-à-vis du travail militant de (re)définition de la division politique. Pour les acteurs les moins favorables à l'imaginaire militant, il s'agit de rappeler que le rôle du citoyen est de consulter son administration de la manière la plus « neutre » possible. L'expression de jugements proprement politiques n'a de légitimité que si les citoyens s'engagent eux-mêmes

---

<sup>50</sup> Didier Caluwaerts, Min Reuchamps, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations », *art. cit.*

<sup>51</sup> Voir l'article éclairant de Javier Franzé à cet égard, qui démontre la modération discursive d'une formation politique pourtant constituée initialement sur un mode « antagoniste » au jeu politique : « Podemos' discourse trajectory : From antagonism to agonism », *Revista Española De Ciencia Política*, Vol. 44, p. 219-246.

<sup>52</sup> Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis...*, *op. cit.*

dans la compétition partisane. Pour les acteurs les plus favorables (et idéellement proches), les militants manquent d'expérience politique et institutionnelle, ce qui les amène à formuler des demandes sociales peu à même d'être traduites politiquement et mal adaptées au contexte institutionnel local – échelon largement contraint – car elles ne tiennent pas compte des contraintes légales. Ce second type de décideurs (surtout présents en Espagne, du fait des configurations sociopolitiques dominées par des équipes municipales relativement à gauche) ne cesse de rappeler que l'échelon pertinent pour modifier les règles du jeu politique est celui du national.

Dans tous les cas, si l'on reprend les jugements des décideurs enquêtés (quant au projet de réforme démocratique et à la vision de l'économie politique des militants), on observe qu'ils ont tendance, selon divers gradients, à résister aux tentatives de subversion imposées par les citoyens-contrôleurs. Pour le dire avec Daniel Gaxie, les décideurs voient d'un mauvais œil l'« atteinte au monopole de la production du langage politique présentement détenu par les agents du champ politique »<sup>53</sup>. Cette atteinte justifie, à leurs yeux, de stigmatiser les militants comme des sujets politiques irrationnels, déraisonnables, radicaux ou « doux rêveurs », qui s'appuieraient sur une lecture politique trop subversive vis-à-vis des standards légaux et institutionnels. Si l'on reprend la définition gamsonienne des militants « radicaux » – à savoir des militants prônant un imaginaire « menaçant la distribution existante de la richesse et du pouvoir »<sup>54</sup> – on peut affirmer que la dimension désinstitutionnante de la pensée des auditeurs-citoyens déroutent la plupart des décideurs qui ne parviennent alors pas à prendre au sérieux l'imaginaire économique et démocratique des citoyens-contrôleurs à l'étude.

### III. Des intermédiaires non représentatifs ?

Terminons l'analyse des jugements des décideurs sur les démarches des citoyens-contrôleurs étudiés, en faisant attention, non seulement à la manière dont les décideurs jugent les idées des militants, mais aussi leurs propriétés sociales et politiques.

---

<sup>53</sup> Daniel Gaxie, *Le Cens caché...*, op. cit.

<sup>54</sup> William Gamson, *The Strategy of Social Protest*, op. cit., p. 46.



## 1. « La démocratie n'appartient pas à ceux qui ont les capitaux culturels »

À côté de la stigmatisation de la vision militante, perçue comme trop « populiste », simpliste, non-réaliste ou radicale<sup>55</sup>, une autre critique adressée à ces intermédiaires citoyennistes consiste à rappeler leur manque de représentativité sociologique. Ce procès pour manque de représentativité passe par plusieurs procédés, déployés par les décideurs (et certains élus d'opposition) lorsqu'ils jugent les entreprises d'audit citoyen : les militants sont non-représentatifs du fait de leur « capital procédural » ou « culturel », par rapport au type moyen de la population. Tout d'abord, plusieurs interlocuteurs institutionnels ont reconnu les démarches d'enquête sur les finances locales mises en œuvre par les militants :

« Un collectif de citoyens travaillant sur la dette, c'est compliqué, technique quoi. Deux personnes pensionnées<sup>56</sup>, j'ai beaucoup d'admiration » (entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020).

« Sur la dette, ils [les militants liégeois] sont plus experts que nous. Notre but [comme force d'opposition municipale], c'est de faire rentrer les gens dans le conseil, y compris les associations. Et parfois, ces acteurs ont un avis meilleur que nous, on ne connaît pas tout » (entretien avec une élue d'opposition municipale à Liège, du Parti du travail de Belgique, le 24 janvier 2020, à Liège).

### « Question : Que pensez-vous de la démarche des recours en justice du collectif d'audit citoyen de Grenoble ?

Réponse : Les citoyens du collectif [d'audit citoyen] étaient un minimum sachants. C'est... bien que les citoyens se sentent autorisés à exprimer et à dire quand ils ne sont pas d'accord, c'est une façon de le dire... Après, je pense que c'est un peu vain. Cela ne va pas faire évoluer le fonctionnement. Je pense que cela ne va pas porter ses fruits » (entretien téléphonique avec la directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole, le 9 janvier 2020).

« Ils ont une connaissance du contexte, des procédures, et voilà, ils sont gauches dans leur analyse. Je ne leur en fait pas grief, c'est compréhensible, dans la façon dont j'imagine les problèmes qu'ils rencontrent quand ils essaient d'entrer dans la compréhension des logiques budgétaires » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur).

Ces propos illustrent la manière dont certains élus ou acteurs administratifs considèrent avec sympathie les militants dans leur tentative de comprendre les processus financiers. Toutefois, les attitudes de bienveillance oscillent, de l'élue d'opposition qui assume puiser dans les

---

<sup>55</sup> On a vu comment certains décideurs voient dans les militants, à Madrid et à Liège par exemple, de fervents partisans de la démocratie directe et référendaire. On a toutefois démontré de quelle manière les auditeurs-citoyens ne remettaient pas tant en cause le principe et l'ordre de la représentation que les modalités de la relation de représentation entre gouvernants et gouvernés.

<sup>56</sup> Les deux personnes-clés du collectif liégeois, celles qui peuvent investir le plus de temps dans les démarches du collectif sont des personnes à la retraite, disposant d'une disponibilité biographique largement supérieure aux autres membres.

rapports du collectif des éléments pour intervenir dans l'assemblée délibérante liégeoise, à la directrice financière de Grenoble-Alpes Métropole qui affirme que la démarche d'enquête est louable, mais les modes d'action (attaquer en justice la métropole) « vains ». Les entretiens avec les décideurs ont révélé de nombreuses opérations de disqualification des militants, stigmatisant leur manque de représentativité. C'est le cas de cet élu d'opposition liégeois (appartenant à une formation politique, VEGA, qui n'a qu'un élu au conseil communal de Liège) :

« Pour décider, il faut être élu, rassembler. L'élection est un processus très imparfait, très décevant qu'il faudrait améliorer [...]. Pour les associations volontaires, c'est la classe des détenteurs de capitaux, des intellectuels, qui estime par le fait qu'elle existe, qu'elle peut décider. *La démocratie n'appartient pas à ceux qui ont les capitaux culturels*. Jamais on ne donnera un pouvoir décisionnel à des associations volontaires. Qui les choisit ? S'ils veulent avoir de l'influence, qu'ils se présentent aux élections. Cela ferait beaucoup de bien à la démocratie. Je n'aurais aucun problème à les mettre en tête de ma liste s'ils sont solides. Si les [« auditeurs-citoyens » liégeois] parviennent à fédérer des centaines de personnes, qui disent quelque chose de déterminé et précis à ce moment-là, alors de mon point de vue, si on est démocrate, on est obligé de s'arrêter et de les écouter » (entretien avec l'élu VEGA, le 5 novembre 2019, à Liège ; je souligne).

Pas opposé en soi à l'existence de collectifs informels ou d'associations mobilisées sur des thématiques (comme le collectif d'audit citoyen sur la dette et les finances locales), cet élu explique toutefois que ce n'est pas sa « conception de la démocratie » que de conférer du pouvoir à ces collectifs, sans qu'ils ne passent par l'épreuve électorale<sup>57</sup>. Pour lui, l'institution communale associait statutairement de tels collectifs à la fabrique de la décision publique, cela contribuerait à favoriser les classes détentrices de capitaux culturels, délaissant de fait la majorité sociologique de la population. La stigmatisation des auditeurs-citoyens comme des militants armés culturellement – ce qui est objectivement le cas, on l'a vu dans le chapitre 1 – est d'autant plus intéressante que les militants eux-mêmes estiment se mobiliser, non pas dans leur intérêt personnel et collectif (en tant que classe moyenne cultivée), mais au nom des secteurs les plus défavorisés de la population. Cet élu, pourtant proche de certaines idées du collectif (il l'admet lui-même en entretien), cherche néanmoins à questionner sa coloration « citoyenne », celle-ci lui semblant non-représentative de l'espace social liégeois :

« J'entends dire cela, mais le discours qui se contente de dire qu'il faut que le citoyen ait du pouvoir directement, qu'on entend chez Ecolo [des concurrents dans l'opposition politique communale], je pense que c'est un discours de guerre de classes, contre la classe populaire.

---

<sup>57</sup> Ses propos font écho aux critiques sur la prétention des partisans de l'« associative democracy » à corriger les écueils du gouvernement représentatif : Piotr Perczynski, « Active citizenship and associative democracy », in Michael Saward (dir.), *Democratic Innovation...*, op. cit., p. 166-168. Sigrid Roßteutscher, « Associative democracy – fashionable slogan or constructive innovation ? », in Michael Saward (dir.), *Democratic innovation...*, op. cit., p. 176-178.

C'est la petite bourgeoisie éclairée qui estime pouvoir gérer la collectivité, sans avoir de comptes à rendre » (entretien avec l'élue VEGA, le 5 novembre 2019, à Liège).

Il refuse de plaider en faveur des demandes du collectif liégeois quant à la mise en place d'une « commission permanente d'audit citoyen », mêlant citoyens tirés au sort et associations (voir le chapitre 3). Pour lui, il faudrait que le collectif ait des bases sociales plus élargies. Il indique qu'il faut être des centaines de personnes pour se prononcer légitimement comme « mouvement social » et s'adresser aux autorités. Cette critique de la non-représentativité (sociale) du collectif est doublée d'un refus d'amender la division représentative du travail politique :

« Il faut auditionner les mouvements sociaux en séance publique. Au moins, leurs paroles ne sont pas travesties par le filtre du communiqué de presse que ferait éventuellement le bourgmestre après les avoir reçus en privé » (entretien avec l'élue VEGA, le 5 novembre 2019, à Liège).

Les paroles de cet élu municipal permettent d'entrevoir la manière dont il reproduit la vision légitime des territoires de l'élue : l'élue doit certes être plus attentif aux demandes sociales, auditer les courants d'opinion qui se manifestent à Liège, mais sa légitimité électorale consacre sa capacité exclusive à décider. Si les citoyens veulent s'introduire plus directement dans le jeu politique, ils n'ont qu'à se présenter aux élections (l'élue semble prêt à en accueillir certains). Se refusant à augmenter les territoires du citoyen, extension qui se ferait en faveur d'un groupe social déjà mobilisé et favorisé selon lui, il préfère une association réactive entre élus et gouvernés. À l'inverse, il refuse l'institutionnalisation d'une relation et d'un contrôle contraignants des gouvernés sur les gouvernants, dans la mesure où ce type d'instrument attirerait, selon lui, des individus issus des groupes sociaux les plus dotés en capital culturel. La position trouble qu'il occupe vis-à-vis des militants peut se comprendre en ce qu'il les perçoit comme concurrents, dans un espace politique large où il n'a pas (avec sa force politique) le monopole d'édiction de l'agenda d'opposition. Il se veut en quelque sorte intermédiaire politique à la place des intermédiaires politiques qui n'ont pas de mandat politique.

Au-delà du procès pour manque de représentativité sociologique, les militants sont aussi stigmatisés pour leur manque de représentativité politique, au regard de ce qui est considéré comme une surpolitisation.

## 2. Des citoyens trop politiques, ou le trouble partisan

Les acteurs institutionnels en viennent aussi à juger le manque de représentativité des citoyens-contrôleurs, à partir d'autres instruments cognitifs, notamment en raison de leurs orientations idéologiques. Il s'agit là de dénoncer la relative incompetence et l'« inconsistance » des projets de réforme démocratique des citoyens-contrôleurs.

Pour plusieurs décideurs techniques, les auditeurs-citoyens sont des militants partisans qui s'en cachent, et qui agissent *in fine* pour favoriser une force partisane au détriment des autres. On les assimile à des perturbateurs insidieux qui cachent leurs motivations pour bouleverser les équilibres du champ politique local. En témoigne le procès qui leur est fait pour politisation, assimilant les auditeurs-citoyens à des militants « gauchistes » :

« [...] Vous me demandez ce que je pense du collectif [d'audit citoyen liégeois]. Ce que j'en pense, c'est qu'il y a dans leurs analyses [dans leurs rapports publics] de la méconnaissance et cela transparait [...] Mais ce qui me gêne actuellement, c'est qu'il y ait un volet de détournement à des fins politiques » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur).

Ici, la directrice du CRAC cherche surtout à les disqualifier en ce qu'ils seraient des sujets avec des conceptions et perceptions politiques déjà bien arrêtées. Elle estime que les demandes exprimées par des militants qui s'estiment représentés des citoyens sont en partie illégitimes car elles sont motivées politiquement. Le repérage par la directrice du politique dans les propos des militants agit comme un repoussoir. Cela justifierait de ne pas collaborer avec eux, en ne leur transmettant pas certains documents indispensables pour leurs « enquêtes » :

« On se rend compte, lorsque l'on remet lesdits documents [aux militants qui en font la demande], l'utilisation qui en est faite n'est pas une utilisation "en bon père de famille". Il y a une manipulation du contenu des rapports, ou des études, on ne remet pas les choses dans le contexte et on utilise localement, pour quelque part, faire de la politique de l'opposition, de la critique » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur).

L'utilisation des documents financiers par les militants s'apparente pour la directrice à une « manipulation ». Les rapports et démarches des auditeurs-citoyens ne serviraient qu'à « faire de la politique de l'opposition, de la critique ». L'audit citoyen ne serait alors qu'un dispositif sophistiqué, animé par des militants-perturbateurs, qui feraient un traitement imparfait de l'information financière, et qui ne seraient motivés que par le fait de déstabiliser la gestion des affaires locales. Elle assimile les militants à des pratiquants inconditionnels d'un « pouvoir

d'empêchement »<sup>58</sup> qui serait en lui-même improductif politiquement, puisqu'il s'agirait plus de critiquer que de comprendre les décisions publiques. À côté des citoyens considérés comme incompetents (voir la première partie du chapitre), la directrice du CRAC déplore qu'il existe une « classe » de citoyens non représentatifs dans leurs rapports à la politique, à laquelle appartiennent les auditeurs-citoyens liégeois :

« Les citoyens qui se présentent comme lambdas ne sont jamais des citoyens tout à fait lambdas. Comme par hasard, si l'on répond à un, derrière, il y a toute une série d'autres qui font partie d'un groupement contestataire qui viennent demander le même document, une fois, deux fois, trois fois. C'est gênant car on se rend compte que derrière il y a une volonté de manipuler et d'emmerder l'administration [...] » (entretien avec la directrice du CRAC, le 7 novembre 2019, à Namur ; je souligne).

Elle critique ces citoyens qui perturbent le travail des décideurs techniques et politiques sous le motif de promouvoir le contrôle « citoyen » des affaires publiques. Ce qu'elle appréhende comme des « citoyens-perturbateurs », desquels émane une « volonté de manipuler et d'emmerder l'administration », recoupe précisément ce qui est vu, du côté de l'espace des mouvements sociaux, comme des citoyens-contrôleurs. On retrouve le même registre de disqualification chez le directeur financier de Liège : « Mais de la même manière que les élus communaux qui s'intéressent à la dette et aux finances, le collectif a des arrière-pensées » (entretien le 28 juin 2020, à Liège). Le directeur financier critique aussi ce qu'il perçoit comme une démarche partisane déguisée :

« J'ai appris que derrière le collectif, il y a des gens qui ne veulent pas apparaître : un réviseur d'entreprises, un économiste... Mais ils ne veulent pas apparaître car ils sont reconnus. Alors ils envoient la troupe et le général reste derrière. Que l'on joue franc jeu. Le citoyen lambda, sur des matières comme ça, que vous voulez qu'ils retiennent de cela ? » (Entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020, à Liège).

De la même manière, le directeur financier de Nîmes-Métropole explique par rapport au collectif d'audit citoyen nîmois :

« Le conseiller derrière l'élu qui nous a attaqués en justice, je le connais. Les emprunts toxiques, cela leur permet d'exister, c'est un créneau. Le Rassemblement national, c'est l'immigration, le Front de gauche c'est la dette. C'est exister politiquement, pour avoir un sujet à monter en épingle [...]. Le marché politique est comme un marché économique, des segments avec des clientèles. Le Front de gauche et la France insoumise, ils savent que pour alimenter leur clientèle, il faut aller sur les banques, dire qu'elles sont mauvaises » (entretien avec le directeur financier de Nîmes-Métropole, le 16 avril 2019, à Nîmes).

---

<sup>58</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, op. cit., p. 181.

Ces deux directeurs financiers reviennent ici sur les motivations politiques qu'ils distinguent derrière l'audit citoyen. Pour eux, les militants sont forcément motivés politiquement. Le collectif s'appréhende ici pour le directeur nîmois comme une sorte d'« astroturf »<sup>59</sup> à coloration citoyenne, pilotée par des acteurs d'une gauche radicale. L'extrait suivant, tiré des propos du directeur financier liégeois, est, en ce sens, particulièrement éclairant :

« Avant les élections, il y a des citoyens sortis de nulle part qui demandent des renseignements. Certains décryptent... ce ne sont jamais des citoyens ordinaires, mais engagés pour tel ou tel parti en sous-main, qui faisaient soudain preuve d'un intérêt pour le budget ou les matières financières, dans une optique de polémique » (entretien avec le directeur financier de Liège, le 28 janvier 2020, à Liège).

Par ces mots, le directeur financier souligne la non-représentativité, au sens politique, de l'imaginaire de ceux qu'ils désignent comme des « citoyens pas ordinaires » (en référence aux auditeurs-citoyens). Il avance que ce n'est pas anodin que des citoyens se découvrent, à l'approche de l'épreuve électorale, un intérêt pour les finances publiques, en cherchant à perturber (il parle d'« optique de polémique ») l'espace politique communal. Afin de rationaliser la position de citoyen-contrôleur, qu'ils ne parviennent pas à envisager comme une position médiane et intermédiaire entre les gouvernants et les gouvernés (au même titre que d'autres groupes d'intérêt locaux par exemple), les décideurs les rangent dans la catégorie des prétendants à la représentation (futurs candidats aux élections communales) ou au service d'une entreprise partisane. En ce sens, ils confèrent un rôle de participants au marché électoral aux auditeurs-citoyens qui, on l'a pourtant vu, réfutent toute association ou connotation partisane. Plus généralement, le procès fait aux militants d'avoir une grille de lecture politique s'accompagne souvent, si ce n'est quasi systématiquement, d'un jugement sur leur « incompétence » politique (« ils se trompent de combats », « pourquoi ils attaquent sur la dette s'ils ne veulent pas réduire les dépenses publiques »).

Au-delà des principes de justifications révélés par l'enquête, il est possible, pour revenir à l'interrogation fondamentale de cette thèse, d'insister sur le fait que les pratiques et revendications des militants, qui sous-tendent une division politique relativement différente de celles que prônent les différents élus – sauf peut-être certains élus d'opposition à Liège, qui ont intérêt politiquement à critiquer la division dominante du travail politique qui est en leur

---

<sup>59</sup> Beate Kohler-Koch, « Civil society and EU democracy : "astroturf" representation ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 17 (1), 2010, p. 100-116.

défaveur –, remettent en cause (ou donnent l'impression de remettre en cause) tout un ensemble d'institutions, fixées par le droit, et de rôles institutionnels, intériorisés par les décideurs.

La demande de revalorisation des territoires du citoyen est appréhendée avant tout comme une réduction de ceux de l'élu et de l'administration. En demandant davantage de transparence, d'association, de réactivité, les démarches militantes sont interprétées par les décideurs comme des présomptions d'incompétence à leur égard. La redéfinition du travail politique suggérée par les auditeurs-citoyen interroge la légitimité attachée à la position des gouvernants pour finir par les disqualifier, de diverses manières. Le contrôle de mandants, autorisé politiquement ou au titre de leur compétence, est d'autant plus mal vécu par les permanents des institutions que par les plus intermittents (élus d'opposition, Carlos Sánchez Mato). Les plus pérennes, ayant une longue expérience de travail au sein de l'administration, n'ont pas l'habitude de se sentir jugés par des administrés. Autrement dit, les personnels les plus permanents, comme les directeurs financiers, réagissent aux demandes exprimées par les militants en défendant les prérogatives attachées au personnel institutionnel. Par exemple, ces directeurs financiers (et la directrice du CRAC) ne sont, certes, pas indifférents à « l'impératif » de revaloriser les territoires du citoyen, mais leurs paroles témoignent souvent du fait qu'ils ont intériorisé une doctrine de légitimation du pouvoir politico-administratif visant à apparaître plus « proches », plus « attentifs » au corps des citoyens. Au-delà d'une approbation minimale, bien que différenciée selon leurs positions, de l'injonction à associer les citoyens, l'ensemble des décideurs techniques réprouve le projet de rehaussement des prérogatives des citoyens tel que revendiqué par les auditeurs-citoyens. La plupart s'appuie sur l'impératif de respecter le cadre légal, sans esprit critique (dans la situation d'entretien, les décideurs tiennent un « rôle »), qui suppose et encadre une division du travail politique<sup>60</sup>. Cette attitude légaliste est volontairement simpliste : tous les décideurs ne s'y tiennent pas et n'épousent pas parfaitement, et de la même manière, la conception légaliste de leurs rôles. On le voit notamment dans les propos directeur financier de Nîmes-Métropole : il consent à ajuster la division du travail politique en vigueur, sans pour autant la bouleverser (c'est-à-dire sans l'amender drastiquement). On peut revaloriser les prérogatives citoyennes, en prenant le soin de maintenir une certaine dissymétrie entre ces prérogatives et celles des décideurs qui doivent prédominer. Cela montre la propension des décideurs à intérioriser les ressorts de la légitimité politique contemporaine, consistant à davantage « citoyenniser » l'action publique, sans pour autant penser substantiellement la participation des citoyens à la fabrique démocratique du politique. Par ailleurs, les configurations à Nîmes et à Grenoble sont marquées par le fait que les militants ont fait le choix, face à ce qu'ils considèrent comme un

---

<sup>60</sup> Voir notamment : CRAPS, CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

manque de réactivité des exécutifs métropolitains, d'attaquer en justice certaines délibérations métropolitaines. De fait, il n'est pas étonnant que les directeurs financiers des deux métropoles expriment à leurs égards des jugements critiques et visant à les disqualifier (« ils se trompent de combat » dit le directeur financier de Nîmes-Métropole).

D'autres acteurs administratifs (directeur financier de Liège et directrice du CRAC) font souvent état de leur incompréhension vis-à-vis des démarches d'audit citoyen : pourquoi les militants font-ils ce qu'ils font ? Plutôt favorables à conformer le citoyen à sa condition d'électeur, ou à ce qu'il s'engage directement dans le domaine partisan, ils ne parviennent pas à comprendre l'injonction des militants liégeois à remodeler la division du travail politique en l'état, pour égaliser les territoires politiques entre gouvernants et gouvernés. C'est par un « instrument de déchiffrement »<sup>61</sup>, voire « de mise en ordre »<sup>62</sup>, que ces décideurs se donnent l'impression de comprendre ce qui constitue la démarche et le message des collectifs d'audit citoyen : une opération partisane extra-électorale (mais à finalité électorale sur le moyen terme). D'autres décideurs techniques voient par ailleurs dans l'aspiration des militants à réclamer davantage de réactivité et de reddition de comptes de la part du personnel politico-administratif des formes « passéistes » de pensée politique (le directeur financier liégeois fait l'analogie avec des structures politiques démocratiques antiques). Ils disqualifient ces demandes au nom d'un principe d'efficacité de l'action publique et de l'incompétence politique des citoyens à participer aux débats publics. Ces acteurs ont toujours travaillé dans les corps administratifs (sauf pour le directeur financier de Nîmes-Métropole, venant du privé<sup>63</sup>). Socialisés au gré de la progression dans leur carrière (on arrive jamais dans une institution publique directement comme directeur, on monte les échelons progressivement), leurs perceptions sur la « juste » place du citoyen en démocratie, ayant le droit de demander des comptes, mais devant être discret dans l'expression de jugements politiques hors des arènes partisanes, s'expliquent certainement en partie par le fait qu'ils ont dû se faire habiter par l'institution pour parvenir à devenir de hauts responsables<sup>64</sup>. Tous ont intériorisé la nécessaire séparation entre les responsables et les citoyens, qui doivent avoir prise sur l'action des responsables sans pour autant pouvoir trop interférer, afin de ne pas nuire à l'efficacité de l'action publique.

---

<sup>61</sup> Daniel Gaxie, « Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des "citoyens" », *art. cit.*, p. 748.

<sup>62</sup> Daniel Gaxie, « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales », *Revue française de science politique*, Vol. 52(2), 2002, p. 169.

<sup>63</sup> Responsable administratif dans une grande entreprise automobile, puis « consultant contrôle de gestion et de *business intelligence* » dans un cabinet de consultant.

<sup>64</sup> Sur la socialisation (et « l'intériorisation ») institutionnelle, lire : Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, notamment les chapitres d'Émilie Biland et de Rémi Lefebvre.



Pour les décideurs et élus *a priori* favorables à la démarche, souvent élus d'opposition ou affectés à des postes de direction politique, se situant relativement à gauche de l'échiquier politique, on a vu comment ils voyaient les démarches militantes comme un élément susceptible d'enrichir la vie démocratique, tout en les faisant apparaître comme des « doux-rêveurs », « irréalistes », « radicaux » ou non-représentatifs car « sur-compétents » culturellement. Toutefois, selon ce type de décideurs et d'élus, il faut favoriser l'espace d'expression des citoyens, sans toutefois en faire des sujets gouvernants.

On conclura le chapitre en soulignant un paradoxe que l'on retrouve dans la plupart des collectifs d'audit citoyen à l'étude. En dépit de la volonté des militants de provoquer un débat public sur la question de la dette et de la gestion des finances publiques<sup>65</sup>, les interactions politiques n'ont pas, ou marginalement, donné lieu à des interactions proprement « délibératives »<sup>66</sup>. Or, ces interactions auraient pu permettre d'exposer les points de vue, les impensés de chaque conception démocratique en jeu, les obstacles légaux et institutionnels, sans nécessairement aboutir à un consensus habermassien. Cela aurait toutefois permis d'échanger les points de vue et d'achoppement dans un cadre plus dialogique.

---

<sup>65</sup> Il a existé certaines interactions délibératives que l'on a déjà mis en valeur dans les chapitres précédents : la fabrique d'une motion symbolique au Parlement catalan en 2016, ou encore la participation d'auditeurs-citoyens de Madrid-Ville ou de Barcelone à des journées municipales portant sur le thème de la rénovation de la démocratie locale. On peut aussi souligner le cas du collectif de Madrid-Région qui, si au départ, n'a pas voulu s'investir dans des interactions délibératives avec les acteurs institutionnels de la région, s'est progressivement acheminé vers la valorisation d'échanges politiques avec les députés régionaux siégeant dans la commission « santé publique ». On voit donc bien, grâce à la prise en compte de la dimension processuelle, que les préférences d'un collectif à l'égard du politique ne sont en rien figées.

<sup>66</sup> Plusieurs chercheurs, tels que Julien Talpin dans sa thèse (*Schools of democracy... op. cit.*, p. 236-290), ou Marion Carrel (*Faire participer les habitants ?..., op. cit.*, p. 99). Bernard Manin définit la délibération comme : « [tendant] à compléter l'information et à préciser les préférences des individus. Elle leur fait découvrir certains aspects (tant du côté des solutions offertes que du côté de leurs objectifs) qu'ils n'avaient pas aperçus d'abord. Mais la délibération n'est pas seulement une procédure de découverte, les parties ne se bornent pas à énoncer des thèses diverses et conflictuelles, elles cherchent à se persuader réciproquement de la justesse de leur point de vue, elles argumentent. Une argumentation est un enchaînement de propositions visant à produire ou à renforcer, chez l'auditeur, l'adhésion à sa conclusion ; c'est, en ce sens, une procédure discursive et rationnelle. Toutefois, à la différence de la démonstration, l'argumentation n'aboutit pas à une conclusion nécessaire que l'auditeur ne peut pas ne pas admettre. Une conclusion argumentée n'est pas une proposition nécessaire, l'auditeur reste en définitive libre de donner son adhésion ou pas. Cela tient à ce que l'argumentation ne part pas de prémisses évidentes ou conventionnellement posées. On argumente en prenant pour point de départ des propositions que l'on juge généralement admises par l'auditoire auquel on s'adresse. En politique, on argumentera à partir des valeurs supposées communes à la collectivité en un moment donné ; l'argumentation est ainsi toujours relative à son public ; si quelqu'un n'adhère pas à ces valeurs, il ne sera pas convaincu par l'argumentation développée [...]. L'argumentation est ainsi particulièrement adéquate à la nature du débat politique. Celui-ci consiste le plus souvent, on l'a vu, en un affrontement entre impératifs ou valeurs opposés [...]. Une décision, un impératif ne sont pas vrais ou faux ; ils ne peuvent, le plus souvent, être ni démontrés ni absolument réfutés. Mais on n'est pas pour autant renvoyé à l'arbitraire pur, car une décision, un impératif peuvent être plus ou moins justifiés [...]. La délibération et l'argumentation politiques présupposent, sans doute, un auditoire relativement raisonnable ; elles requièrent un certain degré d'instruction et de culture de la part du public. Mais elles constituent, par elles-mêmes, des processus d'éducation et de formation ; elles élargissent les vues des citoyens [...] » (Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? », *art. cit.*, p. 84-85).

L'une des premières difficultés à relever pour permettre l'émergence d'échanges délibératifs consiste à contrebalancer l'asymétrie des positions induites entre les inter-actants (les décideurs investis d'une légitimité technique ou politique, et les citoyens-militants), en donnant à ces derniers un accès non-négligeable à l'information<sup>67</sup>. Comme on l'a déjà exprimé dans le deuxième chapitre, les militants ont souvent l'impression que les décideurs exercent volontairement une rétention d'informations, ce qui ne leur permet pas de mener leurs évaluations critiques, et encore moins de pouvoir échanger avec leurs interlocuteurs institutionnels, en administrant un raisonnement basé sur l'ensemble des documents qu'ils auraient souhaité avoir à leurs dispositions, comme le rappelle un militant liégeois :

« Le problème est qu'on n'a pas de questions réelles à leur poser [aux membres du collège communal et au directeur financier], car on n'a pas les documents pour le faire [...]. On a pu mettre en valeur le stock de la dette de la ville, mais on n'a pas le détail de cela. C'est ce qu'on aimerait bien avoir, le tableau des emprunts et les contrats d'emprunts. Leur poser la question sur un emprunt particulier, on ne sait pas le faire. On sait le stock de la dette, le service de la dette, mais on ne sait pas de quoi elle est composée. Tant qu'on n'a pas le tableau des emprunts, on ne peut pas avancer. Du coup, on fait des recherches plutôt sur les impacts » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 13 décembre 2019, à Liège).

Il poursuit :

« On peut définir une sorte d'illégitimité de la dette, en disant pourquoi est-ce que la ville s'est endettée à ce moment-là. On peut le dire *a priori*, ce serait une part illégitime de la dette. Mais sur les conditions d'emprunt, on est incapables de le faire et du coup on est incapables de réaliser notre travail d'audit en tant que tel. Ce qui ressort maintenant, ce qu'on fait, plus que d'être un groupe d'audit, puisqu'on n'a jamais eu les moyens de le faire, c'est un groupe de recherche sur les finances communales et sur la gestion des finances communales, dans la sensibilisation » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 13 décembre 2019, à Liège).

Cet extrait nous dit deux choses : d'une part, face aux obstacles dans l'accès aux documents, les militants sont empêchés dans leurs démarches d'audit (appropriations physique et cognitive des documents financiers). D'autre part, leur raisonnement, parfois trop généralisant (sauf dans le cas des collectifs d'audit grenoblois et nîmois, mobilisés sur des emprunts très localisés et spécifiques) et fragmentaire, du fait du manque d'accès aux informations pertinentes – pour lequel les décideurs ont une certaine responsabilité (puisque'ils sont les gardiens des documents financiers publics) – est disqualifié pour ces raisons. Les résultats de l'enquête de terrain rendent compte d'interactions politiques qui semblent se réduire à un choc de conceptions entre décideurs et citoyens-contrôleurs, sans que ce choc n'aboutisse sur un cadre délibératif qui permettrait, aux décideurs comme aux citoyens-contrôleurs étudiés, de corriger leurs positions

---

<sup>67</sup> Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? ... », *art. cit.*, p. 83 ; Marion Carrel, *Faire participer les habitants ?...*, *op. cit.*, p. 61.

et prises de position en vertu de celles des autres inter-actants. C'est en cela qu'on observe souvent une cristallisation des positions entre militants et interlocuteurs institutionnels, qui fait que la conception morale et exigeante de la démocratie, telle que partagée par les auditeurs-citoyens, paraît éminemment « loufoque », non-raisonnée et déraisonnable (au sens du déficit de raison) à certains décideurs. Ceux-ci préfèrent alors disqualifier une telle conception, dans la mesure où elle ne s'insère pas dans les possibles politiques et institutionnels, conformes aux structures mentales des acteurs institutionnels. On pourrait dire qu'elle ne s'intègre pas dans les univers de sens correspondants à l'ordre politico-institutionnel que les acteurs institutionnels ont incorporé et qu'ils contribuent à faire perdurer.

### Conclusion de chapitre

L'ensemble de ces analyses permet de relativiser certains *outcomes* que l'on a mis en valeur dans le chapitre précédent, notamment lorsque les auditeurs-citoyens parviennent à se faire reconnaître comme interlocuteurs par les décideurs.

Si *acceptance* il y a, la tentative d'imposition de la figure de citoyen-contrôleur ne modifie que marginalement l'imaginaire et la conception démocratique des décideurs, qui ne semblent pas complètement questionner leurs manières de faire et de penser. S'ils admettent que les élus doivent développer leur *accountability* vis-à-vis des administrés (qui renvoie à une logique *top-down*), les tentatives citoyennes d'amender le lien représentatif (*bottom-up*), afin de rééquilibrer plus substantiellement les prérogatives élus/citoyens dans le but de co-produire des décisions relevant de la démocratie sociale, sont disqualifiées par un réflexe représentatif que l'on a bien mis en valeur. Ce « réflexe » réaffirme la nécessaire autonomie des élus vis-à-vis de leurs citoyens.

Toutefois, la réception de la figure du citoyen-contrôleur et de l'imaginaire qu'il sous-tend, par les décideurs, est plus complexe. Un processus de réceptivité sélective s'opère vis-à-vis des revendications des citoyens-contrôleurs de la part des décideurs. Ceux-ci reprennent les revendications ayant un faible coût politique, concernant essentiellement la transparence. Le coût politique est moindre, d'autant plus que cela constitue des mesures souvent déjà prévues par le droit (national, fédéral ou régional), et conformes aux normes d'action publique légitimes diffusées à l'international. En cela, le sentiment de non-réceptivité des mondes politiques, que les auditeurs-citoyens forgent au contact des décideurs, en dépit des impacts les plus

objectivables (voir chapitre 7), les incite à se mobiliser davantage dans l'espace des mouvements sociaux, dans un rapport de confrontation, plutôt que de collaboration directe.

L'impossibilité d'interagir avec « la » politique, en interrogeant la nature démocratique de l'ordre représentatif par le prisme de la dette, constitue, à moyen ou long terme, des motifs de démobilisation ou de déplacement militant pour les citoyens-contrôleurs (voir le chapitre suivant).

On postule que ces jugements ne sont pas propres qu'aux interactions et relations entre auditeurs-citoyens et interlocuteurs institutionnels. On retrouve certains de ces jugements dans des études ayant pris au sérieux la manière dont les élus et décideurs perçoivent la participation des citoyens à la fabrique des décisions publiques<sup>68</sup>. On a aussi analysé la manière dont les positions occupées par les décideurs conditionnaient leurs rapports aux demandes sociales et militantes.

---

<sup>68</sup> Christoph Niessen, « When citizen deliberation enters real politics : how politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making », *Policy Sciences*, Vol. 52 (3), 2019, p. 481–503 ; Nathalie Schiffino, Vincent Jacquet, Maximilien Cogels, Min Reuchamps, « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie... », *art. cit.* ; « Les élus aiment-ils la démocratie ? », Vol. 26-27 de la revue *Participations* (2020).

## Chapitre 9 – De la condition éprouvante du citoyen-contrôleur

Le dernier chapitre de cette thèse porte sur les « coûts », au sens de Doug McAdam<sup>1</sup>, que suppose l'engagement au sein d'un collectif d'audit citoyen. En effet, comme l'ont montré plusieurs travaux en sociologie du militantisme, maintenir un engagement au sein d'un groupement ne va pas de soi<sup>2</sup>. On verra dans ce chapitre que cela n'est en rien moins évident que lorsque l'on milite en tant que citoyen-contrôleur.

La nécessité de ce chapitre final s'est imposée au cours de l'enquête de terrain. En effet, lors des entretiens, de nombreux militants, alors démobilisés (en Catalogne) ou en cours de démobilisation (Madrid-Ville, Liège, Grenoble et Nîmes), ont fait part de leur relative « fatigue » après des années de mobilisation au sein de leur collectif d'audit citoyen respectif. Il convient alors de mettre en valeur les coûts de l'engagement liés à l'activité du citoyen-contrôleur, en partant de l'analyse des trajectoires de désengagement ou de reconversion militante de nombreux militants, quelques années après la création des collectifs d'audit citoyen. Si l'audit citoyen ne donne pas lieu à un engagement à « haut risque »<sup>3</sup>, il n'en est pas moins considéré par les militants comme à « fort coût », soit un engagement qui nécessite d'y investir du temps et de l'énergie. Il est également un engagement à fort coût dans la mesure où il existe des barrières et des obstacles, non-matérialisés à l'entrée, dans un collectif d'audit citoyen<sup>4</sup>.

Pour le rappeler, les auditeurs-citoyens partagent ces caractéristiques qui, en étant combinées, les font apparaître comme relativement particuliers, par rapport à d'autres populations militantes : un intérêt et une attentivité forte aux enjeux politiques, la propension à les saisir à partir d'un enjeu qui apparaît technique et sophistiqué (les circuits d'argent public), et l'appétence à vouloir contrôler les gouvernants. Dans le chapitre 1, on a d'ailleurs montré que les collectifs d'audit citoyen fidélisaient peu de nouveaux militants au cours du temps. La part des néo-militants qui entament leur carrière militante par l'audit citoyen donne à voir des militants (comme Santiago ou Jacobo) qui reconvertissent leurs ressources professionnelles au service d'un engagement militant, ou encore certaines personnes ne disposant pas compétences

---

<sup>1</sup> Doug McAdam, « Recruitment to High-Risk Activism... », *art. cit.*, p. 67. En français, lire : Joseph Hivert, « Une cause perdue. Une sociologie du désenchantement politique et des coûts de l'engagement militant », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 228, 2019, p. 29-41.

<sup>2</sup> Par exemple, Frédéric Sawicki, « Les temps de l'engagement », *op. cit.*

<sup>3</sup> Doug McAdam, « Recruitment to High-Risk Activism... », *art. cit.*, p. 64.

<sup>4</sup> Cet élément a été mis en valeur dans le chapitre 1, lorsque l'on a proposé une analyse en termes de « façonnage organisationnel » des groupes militants.

professionnelles liées à l'économie ou aux finances, mais qui ont été socialisés à l'économie politique hétérodoxe par la consommation de contenus produits par des associations faisant de la pédagogie sur les questions économiques (voir le profil de Grégoire, chapitre 1).

Afin de retracer les ressorts et les conséquences de ce qui constitue un engagement social « éprouvant », ce chapitre s'articule comme suit. Tout d'abord, il s'agit de recenser et d'analyser les coûts de l'engagement qui participent à fonder le « malheur »<sup>5</sup> ou le caractère intenable du maintien de l'engagement, long processus au terme duquel les militants peuvent chercher des voies de sortie<sup>6</sup>. On reviendra donc sur des mécanismes de désinvestissement de l'engagement qui n'ont pas été suffisamment explorés par la littérature sur le désengagement. Celle-ci se focalise principalement sur les problèmes liés au *leadership* ou à l'organisation interne insatisfaisante d'une organisation, mais moins sur les multiples impacts que peut avoir l'environnement social et politique sur les trajectoires de désengagement. Par la suite, j'esquisserai justement une sociologie des reconversions et des désengagements militants à partir des cas d'études et des entretiens réalisés avec les auditeurs-citoyens. Cela permettra de réinscrire le passage par l'audit citoyen dans la carrière sociale et militante globale de ces militants. Il s'agit plus généralement de montrer que la qualité de citoyen-contrôleur est un engagement exigeant qui, en l'absence de rétributions convaincantes (même symboliquement parlant<sup>7</sup>), est difficile à maintenir dans le temps long.

Ainsi, ce chapitre envisage plus généralement de réfléchir sur les conditions de possibilité de maintien de l'engagement militant, à partir de la figure du citoyen-contrôleur : celle-ci est-elle condamnée à n'être qu'un rôle politique intermittent ? Est-il possible de se faire valoir comme citoyen-contrôleur de manière durable ? À la faveur de quels ajustements la position de citoyen-contrôleur peut-elle perdurer et demeurer désirable et convenable du point de vue des militants ?

---

<sup>5</sup> « Le malheur militant », colloque organisé à Lille, les 12-13 décembre 2016, organisé par Catherine Leclercq, Rémi Lefebvre et Olivier Fillieule.

<sup>6</sup> Albert Hirschman, *Exit, voice, loyalty. Défection et prise de parole*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011 [édition originale : 1970]. On se propose ici d'affiner la perspective de l'« exit » en l'ancrant dans la sociologie de l'action collective. L'« exit » n'est jamais immédiat et il s'orchestre après plusieurs tentatives de « voice » des militants qui voient l'organisation, à laquelle ils appartiennent, incapable de se réformer conformément à leurs critiques. On verra que les motifs d'insatisfaction découlent autant du fonctionnement interne du collectif, que de sa faible réceptivité sociale et politique.

<sup>7</sup> Daniel Gaxie, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Swiss Political Science Review*, Vol. 11 (1), 2005, p. 157-188.

## I. Les coûts et malheurs de l'engagement : épuisement, désillusion et déception

Ce sont les raisons d'un « malheur » militant développé sur le long terme, de manière processuelle, pour un type d'engagement éprouvant et exigeant, qui nous intéressent spécifiquement. Si les entretiens permettent surtout de révéler des variables personnelles et individuelles, des variables contextuelles peuvent favoriser le maintien de l'engagement. L'écho politico-médiatique d'une cause<sup>8</sup> peut avoir une incidence sur les comportements, le contenu des discussions des citoyens intéressés à la politique ; mais cela contribue aussi à agir sur l'offre militante, qui ne se détermine pas exclusivement en fonction de ce qui se dit dans les arènes publiques les plus institutionnalisées, mais qui peut toutefois se modeler, sous l'effort de militants qui ont intérêt à faire avancer tel cause plutôt que telle autre dans l'espace des mouvements sociaux, en fonction de l'agenda de ces arènes politiques. La sociologie des problèmes publics affirme par exemple que « les problèmes peuvent se développer, décliner et réapparaître, mais très peu d'entre eux conservent un niveau élevé d'attention pendant de nombreuses années »<sup>9</sup>, quand la sociologie de l'action collective avance le concept de « media attentiveness »<sup>10</sup> pour évoquer l'incidence du contenu des médias dans les conversations politiques ordinaires. La sociologie américaine des mouvements sociaux, quant à elle, évoque la propension plus grande, pour des militants, de voir leurs mots d'ordres et « cadres » repris dans les espaces publics, que ceux-ci ont une « résonance culturelle »<sup>11</sup>. Dans le cas des dynamiques des collectifs d'audit citoyen – qui ont d'ailleurs émergé au moment où les questions d'endettement public étaient particulièrement visibles dans différentes arènes publiques – on peut considérer que les conditions d'émergence des collectifs et leur relatif maintien dans un temps moyen ont largement été tributaires de l'écho médiatique et politique porté sur la question de la dette publique. Le chapitre 1 de cette thèse a révélé la trajectoire de militants déjà engagés sur des questions d'économie politique avant leur entrée dans un collectif d'audit, dans des séquences d'engagement antérieurs. À la faveur d'une conjoncture politico-médiatique réservant à la dette publique une saillance agendaire, ils créent des collectifs d'audit citoyen de la dette<sup>12</sup>. La prégnance de la dette publique dans les diverses facettes des espaces

---

<sup>8</sup> Cela renvoie aux possibilités, par des acteurs institutionnels, politiques et médiatiques d'investir une « issue » ou un « enjeu » (au sens de Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *art. cit.*, p. 19).

<sup>9</sup> Stephen Hilgartner, Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems... », *art. cit.*, p. 71. Traduction de l'auteur.

<sup>10</sup> William Gamson, *Talking Politics*, *op. cit.*, p. 77.

<sup>11</sup> David Snow, Burke Rochford, Steven Worden, Robert Benford, « Frame Alignment Processes... », *art. cit.*, p. 477.

<sup>12</sup> Le pic d'attention médiatique pour la dette publique est recensé, pour la France, en 2011 (Julien Duval, « La dette publique, un problème politiquement construit ? », *Regards croisés sur l'économie*, Vol. 17, 2015, p. 67-78). La même dynamique peut être postulée au niveau espagnol et belge, où l'on a effectivement observé une forte

publics nationaux (des trois pays à l'étude) a été évoquée au chapitre 2. La manière dont les auditeurs-citoyens ont alimenté cette dynamique est présentée dans les divers chapitres de la partie 2 de cette thèse et en particulier au chapitre 5, lorsque l'on a étudié leurs prises de positions médiatiques.

En 2014, il semble que le cycle d'attention médiatique<sup>13</sup> sur la question de l'endettement public retombe, au même moment où les collectifs français, belges et espagnols connaissent un ralentissement de leurs activités. C'est le cas des collectifs de Nîmes et de Grenoble qui sont très peu actifs entre 2014 et 2015. Ce n'est que lorsque certains militants entreprennent la judiciarisation des démarches militantes qu'ils vont se (re)mobiliser, après que leurs métropoles ont abandonné définitivement l'idée ou la démarche d'attaquer en justice les banques qui leur ont fait souscrire des emprunts structurés (voir l'annexe 3).

Au-delà de la saillance médiatique de l'enjeu de la dette, l'agenda électoral peut être important pour comprendre les dynamiques d'audit citoyen et leurs fluctuations. Si la campagne électorale n'apporte pas particulièrement de militants dans les collectifs d'audit, elle offre des opportunités d'interventions et d'actions auprès des candidats. C'est le cas du collectif liégeois qui avait ralenti son activité depuis la publication de sa brochure en 2017, résumant les travaux menés par les militants depuis 2013, et qui ne trouvaient plus de nouveaux chantiers à investiguer pour relancer la dynamique militante. Au moment des élections communales en 2018, ses membres suivent de près la campagne, et cherchent même à influencer l'agenda électoral (voir le chapitre 6). C'est aussi le cas de deux collectifs espagnols, qui ont diminué leurs activités en 2014. Les groupes de Madrid-Ville et de Catalogne se remobilisent au moment des élections municipales de 2015, avec l'apparition d'une floraison de nouvelles coalitions électorales mêlant professionnels de la politique et citoyens se réclamant de la « société civile ». Après la campagne, alors que nombre de ces coalitions parviennent à l'exécutif municipal, notamment à Barcelone et à Madrid, les collectifs d'audit citoyen ont tendance à attendre des nouveaux exécutifs qu'ils concrétisent leurs promesses électorales (réformes démocratiques, développement de la participation citoyenne, de la transparence, mise en place de l'audit citoyen de la dette). Ils n'exercent sur les nouveaux élus que de modestes pressions déontiques, en ayant recours à des élus qui font partie des majorités, mais qui n'ont pas parvenu à imposer l'audit citoyen tel que conceptualisé par les auditeurs-citoyens. Dès lors, l'impact politique des citoyens-contrôleurs barcelonais et madrilènes, alors même

---

présence de l'occurrence « dette publique » dans les contenus médiatiques disponibles sur Internet, entre 2008-2011 par rapport à la séquence 2005-2008.

<sup>13</sup> Olivier Fillieule, « On n'y voit rien. Le recours aux sources de presse pour l'analyse des mobilisations protestataires », in Pierre Favre, Olivier Fillieule, Fabien Jobard (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions représentations*, Paris, La Découverte, 2007, p. 215-240.



qu'ils disposent d'accès privilégié au pouvoir (à travers des personnalités politiques individuelles), s'en trouve paradoxalement réduit. En ce sens, une opportunité politique (qui augmente les chances politiques d'influence d'un groupe de militants) peut paradoxalement contribuer à ralentir le travail politique de ce groupe.

Si ce chapitre envisage surtout de mettre en valeur les motifs (aux niveaux micro et méso) avancés par les militants pour expliquer leur prise de distance par rapport à l'engagement d'auditeur-citoyen, il convient de ne pas sous-estimer les facteurs plus structurels ou macro<sup>14</sup>.

À partir des entretiens, on a dégagé deux types de motifs invoqués par les acteurs, pour justifier leur désinvestissement des collectifs d'audit citoyen. Ces motifs s'autoalimentent dans la déprise des militants vis-à-vis des collectifs<sup>15</sup> ; mais ils seront ici traités séparément pour des raisons d'intelligibilité dans l'analyse. Les désinvestissements et les reconversions des auditeurs-citoyens vers d'autres horizons militants ou sociaux s'expliquent dès lors par un faisceau de déterminations et de circonstances. Il y a alors la mise en concordance de ces motifs individuels de désengagement avec des facteurs plus méso ou macro<sup>16</sup>.

### 1. Épuisement et obsolescence de l'engagement

« J'étais engagé mais c'est vrai que j'ai mis [l'audit citoyen] un peu de côté. Vous comprenez pourquoi ? Quand je vois tout ce que l'on a fait depuis 2011, cela tombe un peu sur les épaules » (entretien avec un auditeur-citoyen grenoblois, le 19 février 2019, à Grenoble).

« Beaucoup de militants ne se mobilisent plus, car ce n'est pas soutenable, dans leur vie » (entretien avec une auditrice-citoyenne catalane, le 8 octobre 2018).

La littérature sur le désengagement évoque, pour expliquer celui-ci, principalement les cas classiques de rupture biographique (déménagement, divorce/mariage, arrivée d'enfants), d'entrée dans la vie professionnelle pour des militants qui étaient encore étudiants, de reprises

---

<sup>14</sup> Par exemple : la résonance ou le confinement d'un problème public, un champ politique qui s'ouvre relativement en Espagne, une loi nationale qui réduit le périmètre des motifs susceptibles d'être invoqués pour agir en justice en France, etc.

<sup>15</sup> Philippe Gottraux parle du caractère multi-déterminé du désengagement (« Autodissolution d'un collectif politique. Autour de Socialisme ou Barbarie », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant, op. cit.*, p. 89).

<sup>16</sup> Olivier Fillieule, « Quelques réflexions sur les milieux étudiants dans les dynamiques de démobilisation », *European Journal of Turkish Studies*, Vol. 17, 2013.

d'études au cours de la vie professionnelle d'un militant, etc. On retrouve certains de ces cas dans l'échantillon militant à l'étude, ce que Christophe Broqua et Olivier Fillieule dénomment des « motifs liés au manque de disponibilité biographique »<sup>17</sup>, mais ils sont relativement minoritaires (seulement quelques cas d'*exit*). Dans le cadre de ce chapitre, la focale sera portée sur la condition majoritaire qui ponctue les parcours de militants qui ont été amenés à s'investir intensément dans les collectifs d'audit citoyen, puis à s'en désengager. Dès lors, il n'est pas rare de retrouver, dans le discours des auditeurs-citoyens, des motifs d'épuisement ou de lassitude, liés à la difficulté de réaliser des audits citoyens. Le premier « registre de justification »<sup>18</sup> de ces motifs d'épuisement est le suivant : il y aurait eu un investissement différencié des militants et une répartition inégale des tâches au sein des collectifs, certains assumant tout un ensemble de tâches qui a contribué à les épuiser (a). Le second registre de justification est lié au fait que la cause, à savoir questionner l'état démocratique du système politique à travers les questions d'endettement, a été rendue progressivement obsolète (ce qui démontre bien le poids du contexte dans la perception de la nécessité d'un engagement) (b).

#### *a. De la division inégale du travail militant*

Les études sur le désengagement montre qu'il existe des motifs d'*exit*, sur la base de dysfonctionnements internes. À l'inverse de groupes militants démobilisés étudiés par d'autres chercheurs, les dysfonctionnements pointés du doigt par les auditeurs-citoyens ne renvoient ni à la bureaucratisation propre à l'institutionnalisation de tout collectif, à la rigidité des règles, ni à des enjeux prévalent de luttes de pouvoirs et de factions en interne. Dans le chapitre 1, on a déjà évoqué les différentes tâches opérantes dans la vie interne des collectifs d'audit citoyen de la dette. Le travail de collecte et d'analyse demeure chronophage et énergivore : qu'il s'agisse des appropriations techniques et cognitives des documents financiers à caractère public susceptibles d'alimenter les rapports produits par les militants, les activités de sensibilisation à destination du grand public ou d'autres réseaux militants, l'entretien de relations politiques, et avec la presse, d'autant plus que les collectifs ne disposent que d'effectifs militants réduits et qu'ils ne parviennent pas à recruter et à renouveler ces derniers. Dans un tel contexte, et cela se retrouve dans chacun des collectifs à l'étude, certains militants sont considérés par leurs pairs comme plus « compétents » (en termes de capital d'expertise militante – cas n°1 à suivre), ou davantage disponibles (c'est-à-dire disposés à consacrer du temps et de l'énergie au travail

---

<sup>17</sup> Olivier Fillieule et Christophe Broqua, « La défection dans deux associations de lutte contre le SIDA : Act Up et AIDES », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant, op. cit.*, p. 198. Voir aussi Lilian Mathieu, « S'engager dans un parti et/ou dans un mouvement social : tensions et reconversions militantes », in Stéphanie Dechézelles, Simon Luck (dir.), *Voix de la rue ou voie des urnes ?...*, *op. cit.*, p. 153.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 195.

militant – cas n°2) qu’eux-mêmes, justifiant de fait des investissements inégaux en termes de travail militant.

Dans le premier cas, il n’apparaît pas étonnant de voir que la majorité des membres d’un collectif, se sentant peu compétents dans le maniement des chiffres et du droit, délègue à des membres qu’ils considèrent comme les plus compétents, l’essentiel du travail de production des audits<sup>19</sup>. Cependant, si les enquêtés mettent en valeur une division du travail militant, qui s’articule entre militants dédiés à des tâches « techniques » (production des rapports) et d’autres à tâches de valorisation et de vulgarisation des rapports<sup>20</sup>, cela n’était pas le plus saillant au cours des observations de terrain. Les militants ayant produit les rapports se retrouvent souvent, face à la difficulté pour les militants disposant de peu de capital d’expertise militante, à assurer les tâches de valorisation des rapports produits. Une poignée d’entre eux se retrouve dès lors à la fois à produire les rapports, à jouer le rôle d’interlocution auprès des décideurs, ainsi qu’à s’exprimer lors des conférences de presse ou lors des conférences publiques (dont les détails organisationnels sont toutefois pris en charge par d’autres militants). Cette situation d’inégal investissement dans le travail d’audit provoque, sur le moyen terme, un sentiment d’épuisement pour ces militants qui assurent l’essentiel des tâches. Eddy (voir le profil au chapitre 4), auditeur-citoyen nîmois, mais qui a toutefois aidé maintes fois le collectif grenoblois, relate, en 2018, au moment où les collectifs français sont sur le point de recevoir le jugement du Tribunal administratif sur leurs recours pour excès de pouvoir contre leur métropole respective :

« L’action et l’autonomie d’un collectif à produire les documents, tout cela tient aux gens qui sont à l’intérieur. À Grenoble, tu as quelqu’un qui est un ancien élu et puis un ancien trésorier public. Les deux s’occupaient professionnellement des comptes des collectivités. Ils sont en mesure de faire l’analyse des comptes publics. Par contre, à Nîmes, c’est moi qui fais tout. J’ai un copain sur place qui siège à la métropole, lui il est pris par plein de trucs [...]. C’est moi qui ai fait les décompositions, les analyses, l’état de la dette parce que soit les militants de Nîmes n’ont pas le temps, soit ils ne se sentent pas capables, alors qu’ils pourraient le faire. Le problème des collectifs c’est ça. Dans mon livre [une méthodologie de l’audit citoyen des emprunts structurés], j’ai mis dix annexes, pour que, sans être un spécialiste de la dette locale ou des finances publiques, on sache où regarder dans un document. J’avais fait des formations pour montrer où chercher les éléments pour faire l’audit dans les documents administratifs. [...] Malgré ça, tu t’aperçois qu’ils ont du mal [...]. Dans beaucoup de collectifs [au-delà de Nîmes

---

<sup>19</sup> Suzanne Staggenborg affirme que les organisations du mouvement social qui ne disposent pas de structures formelles ont tendance à avoir une division du travail minimale et une durée de vie plus courte que des organisations plus « professionnalisées » et plus structurées juridiquement et organisationnellement (« The Consequences of Professionalization and Formalization in the Pro-Choice Movement », *American Sociological Review*, Vol. 53(4), 1988, p. 590). On peut dépasser le simple constat, pour expliquer que cette non-permanence des organisations informelles, auxquelles les collectifs ici étudiés appartiennent, peut s’expliquer par le fait que la division du travail est asymétrique, et qu’elle repose sur des militants en particulier qui ont tendance à s’épuiser.

<sup>20</sup> C’est ce que remarque Stéphanie Dechézelles dans ses travaux à partir de l’étude de collectifs contestant l’implantation d’éoliennes sur leurs territoires, où la compétence à l’expertise chiffrée est distribuée inégalement entre militants qui s’approprient les documents disponibles techniques, et les militants diffusant le « stock de savoirs ». Stéphanie Dechézelles, « Des chiffres et du vent... », *op. cit.*, p. 175.

et Grenoble], j'ai dû faire moi-même des analyses de dette, car les gens ne se sentaient pas forcément capables » (entretien avec Eddy, le 7 décembre 2018, à Paris).

En fin de carrière professionnelle entre 2011 et 2018, Eddy doit composer avec tout un ensemble de sollicitations, provenant de collectifs d'audit citoyen s'étant créés çà et là en France. S'il a répondu à la plupart des demandes, il fait cependant valoir pendant notre entretien son épuisement et sa volonté de « passer à autre chose ». Entre 2011 et 2018, Eddy a en effet consacré la plupart de son temps à la dynamique des collectifs d'audit citoyen en France, en multipliant les conférences pour motiver des militants à mettre en place des collectifs, et en réalisant notamment des analyses pour le collectif nîmois. Estimant avoir réalisé un « don de soi », il doit désormais davantage « penser à lui » et il a trouvé une voie de sortie en continuant des recherches académiques qu'il avait déjà entamé sur le Mexique ancien. On voit ici comment il réinvestit ses compétences militantes de collecte et d'analyse de données au service d'un projet scientifique et académique (il publie dans des revues d'histoire).

Dans le second cas, celui où les membres d'un collectif délèguent l'essentiel des tâches à des militants considérés comme les plus disponibles biographiquement, on peut s'appuyer sur l'exemple de Jean, auditeur-citoyen liégeois, dont on a introduit le profil au chapitre 1. Comme on l'a vu, Jean ne dispose d'aucune formation ou compétence propre à l'économie, il devient, au sein du collectif liégeois, l'un des principaux artisans des rapports produits. C'est une autre disposition que celle de maîtrise préalable des chiffres par une socialisation proprement professionnelle qui explique son rôle de producteur d'expertise au sein du collectif. Ses lectures régulières des productions du CADTM, son appétence pour l'apprentissage et le temps dont il dispose pour se former « sur le tas » l'amène à solliciter les décideurs liégeois pour obtenir tout un ensemble de documents à caractère public, qu'il analyse tout en demandant des avis à différents militants du CADTM desquels il est proche. Il dit avoir bénéficié de sessions informelles de formation de militants du CADTM (non-engagés dans le collectif d'audit liégeois) sur la comptabilité communale, à laquelle « il ne comprenait strictement rien ». Par la suite, il en vient à produire les rapports du collectif avec une autre militante, elle aussi retraitée enseignante, n'ayant non plus pas de disposition technique à s'investir dans le travail expert du collectif. Aux vues de ces éléments, son parcours est un exemple de militant autodidacte sur le plan de la manipulation des chiffres, alors qu'il était, par son parcours professionnel, plus disposé à exercer les activités de sensibilisation du collectif à destination du grand public. Après avoir été reconnu par ses pairs comme l'un des artisans de l'expertise du collectif liégeois, il prolonge son investissement en faisant des activités de sensibilisation auprès du grand public (dans les maisons laïques particulièrement) et ne cesse de correspondre

avec des membres de l'exécutif communal, ainsi que d'assister aux conseils communaux. Pendant l'entretien, il tient à mettre en valeur que la « dynamique du collectif s'essouffle », notamment du fait que lui et Marie (voir le profil au chapitre 1) endossent toute la responsabilité du travail « technique » du collectif. À cela s'ajoute le peu d'effets politiques provoqués par les démarches du collectif d'audit citoyen que Jean perçoit. Il se dit découragé, d'autant que personne ne semble vouloir reprendre le flambeau, maintenant que lui n'a plus l'envie de prolonger son rôle de militants multitâches.

L'observation-participante que j'ai pu réaliser lors de la dernière réunion du collectif liégeois en décembre 2018 complète l'analyse de Jean selon lequel la division des tâches est inégale au sein du collectif.

**Extrait de carnet de terrain :  
une réunion militante du collectif liégeois, 13 décembre 2018.**

2h30 de réunion, 8 participants, dont moi en tant qu'observateur.

Je vais à la réunion avec Gustave, avec qui j'avais fait préalablement un entretien dans l'après-midi au siège du CADTM, dans le centre-ville de Liège. La réunion se tient en périphérie de Liège (à Angleur), chez deux militants, jeunes parents, qui sont en ménage, dans une maison en train d'être rénovée. On est dans un contexte post-élections communales (en octobre 2018). C'est la première fois que le collectif se réunit après les élections communales de 2018. Avant que la réunion commence, Marie (âgée, à la retraite), dit qu'elle a reçu eux dossiers du CRAC, sur leurs rapports d'activités 2016, suite à la demande qu'elle a faite récemment : « j'ai reçu deux gros pavés de plus de cent pages chacun ». Elle ajoute qu'elle a parcouru les dossiers. [...]

Deux militants, les plus âgés (et peut-être les plus « expérimentés » dans le militantisme) dominent les échanges : Marie et Jean. Le dernier point de la réunion est évoqué par Marie qui dit que le groupe recherche du collectif liégeois s'est réuni, en clair, elle et Jean. Le but était de comprendre le budget mais surtout les comptes de la ville. Ils ont eu des difficultés à comprendre. Elle dit : « On est un groupe d'audit et on n'arrive pas à comprendre les comptes de la ville, c'est un comble ! » Jean poursuit la réunion en mentionnant qu'il a envoyé une lettre au PTB et à Ecolo (les 2 principaux interlocuteurs politiques, d'opposition, pour le collectif liégeois), pour savoir comment se trame le vote du budget avec les nouvelles majorités locales. Mais il n'a pas reçu de réponse. Il dit aussi qu'il regarde du côté de Verviers et de Louviers (d'autres villes wallonnes) pour voir comment y avance le vote du budget (recours à la comparaison). Marie continue en disant que le collectif liégeois doit se faire connaître auprès des nouveaux élus à Liège (c'est pour ça qu'elle veut notamment aller assister à la session communale du lundi 17 décembre 2018). Elle pense qu'il faut rendre contact avec chaque chef de groupe d'opposition, ou avec un membre de chaque groupe d'opposition pour envoyer au collectif liégeois tous les documents que les conseillers communaux reçoivent. Elle poursuit en disant qu'elle a lu les plans de gestion de la ville. Elle reparle des rapports d'activité de 2016 du CRAC envoyés par la directrice du CRAC. Elle mentionne qu'elle a été regarder jusqu'aux annexes. Elle dit qu'elle va essayer de lire ces deux gros rapports (100 pages environ chacun, au minimum) pendant les vacances (personne ne se dévoue pour l'aider). Elle discute ensuite avec Jean et on s'enfonce dans des débats techniques sur les comptes publics. Elle parle ensuite d'un emprunt (qu'elle a repéré dans les annexes d'un des 2 rapports) qui est fait au nom de la ville (concernant centre hospitalier de la Citadelle [...]). À la fin de la réunion, Marie rappelle encore le conseil communal le lundi 17 décembre 2018 où il faudrait aller (Gustave et Jean disent qu'ils y vont, avec elle), « pour avoir les contacts » et l'ordre du jour [...]. Les autres

militants réagissent ponctuellement, mais laissent Jean et Marie mener la réunion. Ils ne proposent jamais leur aide dans l'analyse des nouveaux documents obtenus par Jean et Marie.

Pendant cette observation-participante, on perçoit la manière dont Marie en premier lieu, mais également Jean, monopolisent quasiment la parole, lors de la réunion. Or, cette situation ne peut être assimilée à l'imposition d'un leadership charismatique<sup>21</sup>. Elle doit être appréhendée au prisme de la routinisation de la division du travail militant par les auditeurs liégeois. Cela consiste à déléguer l'essentiel des tâches à Marie et Jean qui, alors à la retraite, faisaient preuve de bonne volonté à s'investir (quand les autres militants s'estiment contraints par leurs obligations professionnelles, familiales, affectives). Les situations de travail du collectif, évoquées par Marie dans l'extrait, témoignent de la manière dont elle a pris l'habitude de se réunir avec Jean, en dehors des réunions officielles, pour analyser des documents comptables, avant de restituer leurs éléments d'analyse au moment des réunions collectives auprès de tous les membres du groupe. Elle s'impose au préalable la lecture de deux documents de cent pages, comme si elle avait intériorisé qu'elle était la seule membre du collectif disposée à le faire.

Dans tous les cas, cette charge de travail inégalement répartie entre les membres d'un même collectif, que l'on observe aussi en France, et en Espagne, avec d'autres facteurs, a encouragé les militants les plus impliqués à se désinvestir relativement du travail d'audit et ce, pour plusieurs raisons. Il y a tout d'abord le besoin exprimé, pour ces militants, de réinvestir des sphères de vie (familiale, amicale, professionnelle)<sup>22</sup> qu'ils avaient eu tendance à négliger, depuis plusieurs années, étant donné un surinvestissement dans le collectif d'audit. Ensuite, il y a l'impératif de se protéger face à un potentiel « burn out » militant<sup>23</sup>. Enfin, on retrouve dans les entretiens l'évocation de la nécessité de s'investir dans des arènes militantes qui offrent d'autres rétributions (efficacité politique d'un engagement militant, par exemple ; ou moins chronophage).

#### *b. De l'obsolescence de la cause en vertu de l'évolution des conjonctures politiques*

Un autre registre de justification est invoqué par les militants pour expliquer la tendance au ralentissement des activités de la plupart des collectifs<sup>24</sup> et la propension des auditeurs-citoyens

---

<sup>21</sup> Cela renvoie à ce que Jane Mansbridge dénomme un « leadership of [several] hard-working [...] figures ». Lire : Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, *op. cit.*, p. 146.

<sup>22</sup> Florence Passy, « Interactions sociales et imbrications des sphères de vie », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant*, *op. cit.*, p. 111-128.

<sup>23</sup> Bert Klandermans, « Une psychologie sociale de l'exit », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant*, *op. cit.*, p. 95-110.

<sup>24</sup> Sauf Madrid-Région à qui on va consacrer une analyse particulière dans le cours de chapitre.

à se distancer de leurs collectifs : il relève du renouvellement de l'offre des causes à défendre depuis l'espace des mouvements sociaux. Ce registre rend compte du fait que se mobiliser durant plusieurs années autour d'une cause (assez technique), avec des effectifs militants réduits (ce qui contribue à alourdir la charge de travail qu'implique l'audit citoyen autour d'une poignée de militants), peut contribuer à fatiguer les militants engagés qui, à un moment donné, et en vertu du contexte politique, économique et social, peuvent faire le choix d'aller fréquenter d'autres collectifs. En témoignent notamment les propos de cet auditeur-citoyen nîmois :

« Le problème est de faire maintenir les choses dans la durée. Pour moi il y a un problème, il y a beaucoup de collectifs, peut-être trop. Il y a un épuisement, malheureusement les militants ne sont pas si nombreux et ils sont partout. Par exemple, ATTAC porte sans cesse des combats nouveaux, il y a le droit au logement, les droits des femmes, les droits des sans-papiers, les causes écologistes, les causes syndicales. Et au final, il n'y a pas assez de militants dans les collectifs pour beaucoup trop de causes à défendre » (entretien, le 18 septembre 2018).

L'offre militante étant plurielle, et surpassant sûrement la demande, les militants ont le choix de se déplacer dans l'espace des mouvements sociaux, selon que l'on considère telle ou telle cause plus attractive – et davantage en résonance – avec la conjoncture, ou selon que l'on considère que telle lutte emploie telle stratégie et tel mode d'action plus adaptés que ce qui a été employé dans le cadre des collectifs d'audit. Cet extrait d'entretien renvoie à des éléments analysés et conceptualisés par Lilian Mathieu qui, à travers sa théorisation de l'espace des mouvements sociaux, se réfère certes à une « interdépendance dans la contestation » entre plusieurs causes, mais aussi de concurrence entre elles :

« [...] tout cause est un espace de lutte entre organisations en compétition pour l'imposition de leur définition des enjeux prioritaires du moment et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre [...]. L'analyse doit, par conséquent, prendre en compte ce que l'activité de chaque organisation doit à la concurrence qui l'oppose [...] aux autres unités contestataires qui s'adressent à un même public et dont sont convoitées les ressources militantes »<sup>25</sup>.

Autrement dit, les diverses organisations et les collectifs qui peuplent l'espace des mouvements sociaux collaborent évidemment, mais entrent parfois en concurrence, pour attirer le regard des militants déjà engagés et souvent multi-positionnés. Et ce, dans le but que ceux-ci réorientent l'ordre de leurs priorités militantes, c'est-à-dire la hiérarchie de leurs multiples engagements, à la faveur d'une conjoncture, en fonction de ce qu'ils considèrent comme les causes les plus prioritaires. Ainsi, il n'est pas rare d'observer que des auditeurs-citoyens se sont engagés, dans un premier temps, sur le mode d'une fréquentation secondaire dans d'autres groupes militants, en même temps qu'ils restaient engagés dans la vie du collectif d'audit, avant que cette nouvelle

---

<sup>25</sup> Lilian Mathieu, *L'espace des mouvements sociaux...*, *op. cit.*, p. 38-39.

fréquentation ne prenne le pas sur l'engagement d'auditeur-citoyen. Cette propension à s'investir dans un groupe militant autour d'une autre cause, peut notamment être le résultat de l'épuisement ressenti à militer à travers la dette. Plusieurs entretiens ont mis en valeur qu'il semblait difficile aux militants d'envisager un engagement pérenne sur les finances publiques locales, car cela nécessite de se réinventer continuellement, et de multiplier les dossiers sur des circuits d'argent public qui paraissent contestables aux militants, et susceptibles d'être contestés devant les décideurs. En ce sens, à chaque fois qu'un collectif produit un rapport sur un aspect précis des finances locales, qu'il le valorise ensuite auprès de plusieurs publics (grand public, militants, décideurs), il s'expose à la possibilité de se démobiliser. L'enquête de terrain révèle qu'il n'est pas évident pour les militants, après la production et la valorisation d'un rapport, de continuer à faire vivre le collectif autour d'un autre dossier. C'est ce que relate notamment ce militant liégeois :

« Une fois qu'on a résumé nos quatre rapports que l'on a fait depuis 2013, dans notre brochure *15 choses que vous devriez savoir sur la dette de Liège*, on s'est littéralement retrouvé au chômage technique... Pour moi, de 2013 à 2017, on a pu se voir régulièrement et produire des choses, puis on a fusionné [le groupe sensibilisation] avec le groupe recherche car on est arrivé au même moment, maintenant, ils avaient fini leur travail, nous on le mettait en forme pour le présenter. Sauf que maintenant, c'est difficile, pour le groupe sensibilisation, d'arriver à trouver le souffle pour quelque chose de concret, en l'absence de nouveaux rapports » (entretien à Liège, le 17 janvier 2019).

Il y a donc une difficulté à renouveler et à proposer de nouveaux points d'intérêts – de nouveaux chantiers d'audit citoyen pourrait-on dire – pour l'ensemble des membres du collectif. Par ailleurs, le fait que plusieurs années de mobilisation sur une thématique *a priori* technique (qui suppose des investissements cognitif et temporel conséquents), dans une conjoncture où la dette a occupé le devant de la scène politico-médiatique (de 2011 à 2015) avant de s'effacer au détriment d'autres enjeux politiques, contribue à ce que les auditeurs-citoyens estiment plus pertinent de s'investir dans d'autres combats, après plusieurs années de mobilisation dans les collectifs d'audit.

D'autre part, on a évoqué dans le chapitre 1 le fait que l'engagement au sein d'un collectif d'audit représentait souvent une étape de la carrière militante des auditeurs-citoyens particulière, en ce qu'elle intervient après plusieurs autres séquences d'engagement au sein desquelles étaient valorisées les modes d'actions traditionnels du répertoire contestataire. Avec l'audit citoyen, il s'agit de lutter « autrement », par les instruments et le vocabulaire du pouvoir. Pourtant, après quelques années, les auditeurs-citoyens mettent en exergue le peu d'impact politique de leur stratégie de contre-expertise. Ils en viennent à ne plus la considérer comme appropriée. Ils envisagent d'autres modes de faire de la politique contestataire adaptés à une



nouvelle conjoncture. L'arrivée de nouvelles luttes, qui attirent autant de nouveaux militants qu'elles peuvent contribuer à séduire les auditeurs-citoyens, amènent ces derniers à considérer l'audit non pas comme définitivement abandonné, mais comme un projet militant devant être temporairement délaissé, au profit d'autres causes et d'autres modes de contestation. Alors qu'au tournant des années 2010, la cause de l'audit citoyen constituait une cause nouvelle, attrayante, attractive et prioritaire à défendre dans certains segments de l'espace des mouvements sociaux, cinq ans plus tard, elle paraît moins « attirante » par rapport à d'autres engagements, et occupe désormais une place secondaire dans les agendas militants. L'extrait d'entretien suivant en est révélateur :

« Ce qui est difficile, par rapport à la dette publique, c'est qu'on ne peut pas utiliser la force [dans les modes d'action]. Quand tu cherches à empêcher une expulsion de logement, il y a le recours à la force [...]. Nous, collectif d'audit citoyen, on ne fait que des actions liées à un rapport technique, aux connaissances. On ne peut rien faire d'autres. On n'arrive pas à mettre en scène la violence, comme on dit en sociologie. Dans toutes les cultures, il y a de la violence. Quand il y a une expulsion de logement, il y a la violence de l'État, contre les activistes. Les gens se mobilisent en réaction à la violence. Regarde le 15-M, c'est dû au fait que des militants peu nombreux à la *Puerta del sol* [la place à Madrid où le 15-M s'est amorcé] ont été réprimés, à cause de leurs campements, de *Democracia real ya* et *Juventud sin futuro*. Les médias se sont emparés de cela, cela a suscité la mobilisation, les gens ont été indignés. Dans le cadre de l'audit citoyen, comment utiliser ou réagir à la violence qui est pourtant bien là ? Il faudrait occuper la Banque centrale européenne, je ne sais pas... On ne peut pas visibiliser la violence illégitime de l'État » (entretien à Madrid, le 18 juin 2019).

Par ces propos, l'auditeur-citoyen madrilène compare la mobilisation autour des audits citoyens, registre par excellence du militantisme par le savoir, mais qui souffre d'un déficit d'incarnation matérielle<sup>26</sup> (d'un défaut de restitution de la matérialité de la cause auprès du grand public), et celle de la Plateforme des affectés par l'hypothèque (PAH), organisation du mouvement social qui lutte contre les expulsions de logement en Espagne depuis 2009 et qui parvient toujours à attirer de nouveaux militants dix ans plus tard. Pour expliquer ce « succès » de la PAH, il évoque le fait que les démarches militantes impliquant une mise en scène des corps, par exemple violentés dans l'espace public par les forces de l'ordre, sont susceptibles de fidéliser de nouveaux sympathisants. Dans le cas des audits citoyens, en dépit des activités de sensibilisation à destination du grand public, et dans un temps où la dette, en tant qu'enjeu politique, n'a plus l'intensité qu'elle recouvrait pour les acteurs politico-médiatiques autour de

---

<sup>26</sup> Il est plus difficile de « construire » et mettre en scène des victimes de l'endettement, contrairement par exemple à la lutte pour le désamiantage en France qui s'est imposée comme « problème public » largement relayé par la presse à un moment, où l'apparition de collectifs de « victimes » de l'amiante rompt avec le confinement du problème lié à des controverses scientifiques (Francis Chateauraynaud, Didier Torny, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, op. cit., partie II, p. 167 et 180).

2010, il est difficile de rendre la cause matérielle<sup>27</sup>, donc concrète, compréhensible et nécessaire pour d'autres militants susceptibles de rejoindre les rangs et de rallier la cause, et pour le grand public. D'autant plus qu'au moment où les auditeurs-citoyens commencent à s'épuiser, de nouvelles vagues de mobilisations se développent, telles que le mouvement de la santé publique en Espagne et en Belgique, celui des Gilets Jaunes en France, la résurgence du mouvement féministe en Espagne, etc. Une militante catalane explique en ces termes le ralentissement des collectifs d'audit citoyen espagnols :

« Je pense qu'il faut faire de nouvelles choses. Il ne sert à rien d'essayer de faire en sorte que des outils qui ont fonctionné dans le passé fonctionnent dans un présent différent. Il faut réinventer. On est actuellement dans un cycle où on a une montée de l'extrême-droite [elle fait référence à l'ascension électorale de Vox, parti espagnol d'extrême-droite, à partir de la fin de l'année 2018]. Et pour contenir cette montée de l'extrême droite, il faut s'investir là où cela vaut la peine : la vague de mobilisation féministe qui est en train de prendre des forces et de l'ampleur [...]. C'est la théorie du cycle. Après l'éclosion du 15-M, celui-ci est retombé. Et maintenant, nous entrons dans une nouvelle phase : le féminisme » (entretien à Barcelone, le 6 mars 2019).

Elle évoque l'obsolescence de la cause de l'audit citoyen qui était pertinente dans un contexte donné mais qui ne l'est plus au moment de l'entretien, quelques années avant la crise de la COVID-19. Elle indique aussi que les enjeux ont changé : la dette n'est plus un objet politique stratégique pour les militants. La question du féminisme et de la lutte contre l'extrême-droite semblent, pour elle, les causes à défendre par-dessus-tout.

L'ordre des priorités de l'espace des mouvements sociaux évolue, au moins en partie, sous l'effet de l'évolution des mondes institutionnels de la politique. Par exemple, l'ouverture (ou le relatif décroisement) du champ politique municipal en Espagne à l'occasion des élections de 2015 a contribué à modifier l'espace des possibles engagements de nombreux militants qui, dans la conjoncture politique qui était la leur, ont décidé de se présenter aux élections. Comme dans d'autres configurations relationnelles entre groupes militants et partis politiques, les élections municipales de 2015 illustrent parfaitement les logiques de transaction et les transferts qu'il peut exister entre les deux mondes<sup>28</sup>. Cette interdépendance relative peut contribuer à rendre l'engagement dans un collectif d'audit citoyen moins nécessaire que lorsque se présente l'opportunité d'aller occuper des postes institutionnels, à la faveur d'élections politiques où le champ politique semble s'ouvrir relativement. En tant que militant, on se pense plus utile, en

---

<sup>27</sup> On peut aussi s'appuyer sur les concepts de « proximité » de William Gamson (*Talking Politics...*, *op. cit.*, p. 163) : « by the proximity of an issue, I mean the degree to which it has direct and immediate consequences for one's personal life ». Si on ne nie aucunement que les décisions financières d'une collectivité locale ont des conséquences directes sur les conditions de vie de ses habitants, le lien de cause à effet pour les citoyens les plus profanes vis-à-vis de ces enjeux n'est en rien évident. Ainsi, au sens défini par William Gamson, une « issue » peut apparaître abstraite, alors qu'elle est objectivement « proche » des citoyens.

<sup>28</sup> Lilian Mathieu, « Je t'aime, moi non plus... », *art. cit.*

changeant la politique depuis l'intérieur, plutôt qu'en poursuivant ce qui est vu comme un « militantisme de dossier »<sup>29</sup> (ou tout militantisme de savoir/pouvoir), qui a ses limites quant aux stratégies d'influence vis-à-vis des structures politiques. En mai 2015 donc, tout un ensemble de soutiens des collectifs d'audit citoyen décide de se présenter sur des listes électorales mêlant des candidats déjà installés dans le jeu politique et des militants issus de la société civile. Celles et ceux qui ont fait le choix de « sauter à l'institutionnel » (*el salto institucional*) plus souvent des soutiens ou membres passifs des collectifs d'audit citoyen espagnols, sont notamment parvenus, à Barcelone et à Madrid, à occuper des postes d'adjoints, au lendemain des victoires électorales aux municipales de 2015 :

**« Q : Quand est-ce que vous avez senti que les activités du collectif d'audit citoyen commençaient à ralentir ou à fléchir ?**

R : Une fois que Podemos est rentré dans les mairies. On a alors mis notre énergie dans d'autres choses » (entretien avec un auditeur-citoyen madrilène, le 16 octobre 2018, à Madrid).

« Avec l'émergence de nouveaux partis politiques en 2015, des mouvements sociaux ont beaucoup perdu de protagonistes, et notre collectif d'audit citoyen en première ligne. Les nouveaux partis ont attiré des protagonistes des plateformes militantes, qui ont été vers la politique. Ces militants, qui étaient radicaux lorsqu'ils étaient engagés dans les mouvements sociaux, se sont modérés, une fois à l'intérieur des partis, en occupant des positions politiques » (entretien avec un auditeur-citoyen catalan, le 7 mars 2019, à Barcelone).

« [...] actuellement, on est dans un moment socio-politique, dans une zone grise, où les thèmes de la dette et de l'audit de la dette se sont stoppés, puisque de nos amis et soutiens sont entrés dans les institutions, et depuis on voit ce qu'il se passe » (entretien avec une auditrice-citoyenne catalane, le 6 mars 2019, à Barcelone).

Ces extraits d'entretiens révèlent d'une part, le fait que des élections ont privé les collectifs d'audit citoyen d'un réservoir militant potentiel<sup>30</sup>. Cela a notamment rendu plus difficile la remobilisation des collectifs d'audit citoyen espagnols après le moment électoral. D'autre part, bien que disposant désormais de relais à l'intérieur des institutions municipales, les auditeurs-citoyens restés dans l'espace des mouvements sociaux ont placé leurs espoirs sur les nouvelles coalitions municipales du « changement ». Ils se sont dès lors rendus tributaires de ces acteurs politiques, attendant d'eux une concrétisation de l'audit citoyen, sans continuer la valorisation de cette technologie de contre-pouvoir avec la même intensité qu'avant les élections municipales de 2015.

---

<sup>29</sup> Sylvie Ollitrault, « Science et militantisme... », *art. cit.*, p. 153.

<sup>30</sup> Sur les phénomènes de cooptation partisan et politique de militants d'organisations sociales en France : lire les développements de Lilian Mathieu, *L'espace des mouvements sociaux...*, *op. cit.*, p. 132-148. Voir aussi les développements de Frances Piven et Richard Cloward sur la cooptation de protestataires par les administrations et organisations partisans, dans le cas états-unien : Frances Fox Piven, Richard A. Cloward, *Poor People's Movements. Why They Succeed, How They Fail*, New York, Vintage Books, 1979.

Plusieurs motifs d'épuisement sont donc marquants, d'abord dans la charge de travail insoutenable à long terme. C'est en partie lié à la perte d'attractivité de la cause à défendre et de ses modes d'action par rapport à l'émergence d'autres causes dans l'espace des mouvements sociaux, parfois plus médiatisées et plus à même d'interpeller et d'attirer l'attention des responsables politiques. On a aussi vu que tout ne tient pas qu'à la concurrence des causes : l'audit citoyen perd aussi des militants dans la mesure où les collectifs ne parviennent pas à en attirer des nouveaux et à générer de nouvelles enquêtes et points d'intérêt qui pourraient renouveler l'intérêt des participants sur un temps moyen.

Il faut dès lors ajouter l'évocation, de manière récurrente par les militants, de motifs de déception lorsque je les interroge sur le bilan qu'ils tirent de leur expérience de l'audit citoyen.

## 2. Des motifs de déception

Les motifs de déception<sup>31</sup> suggérés par les militants sont de deux ordres. Premièrement, les militants évoquent le « coût social » des modes de faire, associés à l'audit citoyen. En choisissant la contestation par le parler légitime des institutions, ils se privent de l'opportunité de « faire du nombre », pour reprendre l'expression de Michel Offerlé (a). Ensuite, les citoyens-contrôleurs de la dette considèrent les effets politiques de leurs mobilisations comme modestes, par rapport à leurs ambitions initiales (b).

### *a. Des collectifs militants sans militants ?*

Il ne s'agit pas ici de créditer l'hypothèse avancée par Jacques Ion sur les mutations contemporaines du militantisme, qui est une théorie régionale plutôt qu'une théorie de l'action militante<sup>32</sup>. Ce qui nous intéresse dans son travail, c'est l'analyse d'un modèle de militantisme

---

<sup>31</sup> On contribue alors aux analyses de Lilian Mathieu qui lui-même complexifie les travaux d'Albert Hirschman (*Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 2013 [édition originale : 1982]), en disant que la déception liée à un engagement n'amène pas nécessairement vers un repli vers la sphère privée, mais cela peut inciter à transformer les modalités d'un engagement (des partis vers l'espace des mouvements sociaux). Dans le cadre de nos militants, il s'agit soit d'un retour relatif vers la sphère privée (plutôt minoritaire) ou de reconversions militantes essentiellement dans d'autres pans de l'espace des mouvements sociaux, qui valorisent plus ou moins les compétences propres à la figure de citoyen-contrôleur, comme nous l'allons voir. Lilian Mathieu, « S'engager dans un parti et/ou dans un mouvement social : tensions et reconversions militantes », in Stéphanie Dechézelles, Simon Luck (dir.), *Voix de la rue ou voie des urnes ?...*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>32</sup> Jacques Ion, *La fin des Militants ?*, *op. cit.* On postule qu'il aurait gagné à réfléchir sur les coûts du désengagement des militants de certaines organisations pour voir que le militantisme « distancié » n'est structurant que pour certains types d'engagements.

qui se généraliserait depuis le début des années 1990, dans lequel la plupart des militants disposeraient d'un rapport plus distancié à l'engagement<sup>33</sup> et qu'ils vogueraient de collectifs en collectifs militants de manière « labile » et « déliée » de leurs appartenances<sup>34</sup>. Pour ce qui est des auditeurs-citoyens, ils n'entretiennent nullement un rapport distancié à leur engagement, puisque peu nombreux, ils sont restés attachés à leurs collectifs plusieurs années<sup>35</sup>. Au moment de la démobilisation des collectifs, après plusieurs années d'existence, les auditeurs-citoyens ont eu du mal, pour cinq des six collectifs à l'étude (à l'exception de Madrid-Région) à faire le « deuil » de leur engagement dans l'audit citoyen. Ils ne parvenaient pas à m'affirmer en entretien que leurs collectifs ne se réunissaient plus : c'est lorsque je leur demandais, tout enthousiaste que j'étais en commençant mon terrain, quand et comment assister à leurs réunions, que je l'ai découvert. Cela montre la difficulté à assumer le désengagement (ou la reconversion militante ailleurs), et surtout la force de l'attachement au collectif et à la cause.

En employant l'expression des « collectifs militants sans militants », il s'agit plutôt de se demander dans quelle mesure le choix d'un militantisme par le registre technique n'a pas permis d'élargir les collectifs au-delà des militants disposés à s'y engager. Dès lors, si les collectifs d'audit ont attiré peu de militants, il ne nous semble pas que l'explication réside exclusivement dans le fait que l'espace des mouvements sociaux est parsemé d'individus qui consomment des engagements sans en supporter les coûts du désengagement. Il s'agit plutôt de considérer que le choix de l'expertise a impliqué l'exclusion de la possibilité de mobiliser des foules de militants.

En choisissant le registre de l'expertise – en même temps que celui de l'appel à la morale –, les auditeurs-citoyens ont dû renoncer au registre du nombre<sup>36</sup>. Si ce dernier avait été investi dans des phases antérieures de la carrière militante des auditeurs-citoyens, il a progressivement été jugé inefficace et n'a pas inversé les rapports de force entre détenteurs du pouvoir et

---

<sup>33</sup> Il affirme au chapitre 5 : « Dans la pure représentation du pôle sociétaire, mais cette fois-ci débarrassé des pesanteurs communautaires qui marquaient concrètement l'ancien [modèle de militantisme], le nouveau modèle circonscrit des rassemblements de durée limitée, sur des objectifs restreints, contractuels en droit comme en fait, généralement à l'intérieur de regroupements monofonctionnels ». Il semble toutefois reconnaître la portée régionale de sa théorie à mesure que l'on s'achemine vers la fin du chapitre 5 de son ouvrage

<sup>34</sup> On parle évidemment du militantisme tel qu'observé pendant l'enquête auprès des auditeurs-citoyens. Mais l'enquête a permis d'observer d'autres collectifs de militants, spécialisés sur des causes (coopération interculturelle, féminisme, charité chrétienne, plateformes militantes défendant des points de vue économiquement hétérodoxes), pour lesquels on n'observait que peu les critères du modèle de l'engagement distancié (au-delà de la disparition symbolique du coût de l'adhésion par exemple). Ces organisations spécialisées ne se tenaient en rien à distance de la politique et le fait d'avoir des procédures moins verticales de hiérarchisation n'induisait pas un rapport sans attache à l'organisation.

<sup>35</sup> Contrairement au modèle de J. Ion, on voit que les militants ne s'inscrivent pas dans une perspective « d'action directe » et de court-terme, puisqu'ils se mobilisent sur plusieurs années (cinq ans au moins). Cela amène donc les militants à développer un rapport non-immédiat au temps de la mobilisation et à accepter le fait de ne pas avoir d'effets immédiats résultants de leurs actions militantes.

<sup>36</sup> Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, *op. cit.*

protestataires. C'est parce qu'ils perçoivent que la manifestation et la pétition comme modes d'action avec un degré de « rendement » social et politique amoindri à un moment donné, qu'ils décident de se repositionner, en adoptant des outils de l'expertise. Plus une adaptation à la contrainte qu'un choix délibéré (puisqu'il s'agit d'une réorientation stratégique) – Jacques Ion parle de « moindre emploi du nombre comme moyen de revendication » –, ils expérimentent une nouvelle forme de militantisme qui suppose une réorientation du rapport aux masses militantes et à l'espace des mobilisations. Cette stratégie produit, à terme, un désajustement de l'engagement des citoyens-contrôleurs étudiés, comme l'affirme un militant français :

« On avait l'habitude de tenter le rapport de pouvoir dans la rue. Cette stratégie a fonctionné jusqu'à un certain point. On a donc cherché à se mobiliser autrement, avec l'audit citoyen » (entretien téléphonique avec un auditeur-citoyen grenoblois, le 2 octobre 2019).

En adoptant les outils du pouvoir en acceptant de négocier avec les autorités, il ne s'agit pas pour les militants d'abandonner le registre idéologique au profit d'un militantisme spécialisé, technique et dépolitisé. Cette thèse a justement permis d'appréhender comment la technicité était réappropriée par les militants pour recréer du débat dans l'espace politique. Néanmoins, ce registre technique parvient peu à fidéliser des bases sociales élargies. Les militants ont toujours insisté dans leurs discours sur la dimension « inclusive » de l'audit citoyen – ils soulignent souvent en entretien que « c'est le processus de communication autour de l'audit qui est le plus essentiel » – ont travaillé à multiplier les conférences auprès de différents publics pour les sensibiliser et les enrôler dans la cause. Mais le fait de se mobiliser à travers les chiffres et le droit les a conduits à renoncer relativement au registre du nombre et à la possibilité d'une effervescence sociale autour de l'audit citoyen.

Ainsi et malgré leurs prétentions à développer le pouvoir d'agir (subjectiver) les citoyens ordinaires, en recourant à des modes d'action techniques, ils apparaissent comme des citoyens-virtuose (on pourrait aussi parler d'une forme de militantisme notabiliaire) qui parlent pour les autres citoyens. Dès lors, ils se coupent des ancrages sociaux (de la légitimité sociale de leurs démarches) auxquels ils sont pourtant attachés dans leurs discours. Les modes d'action techniques et le parler légitime qu'ils empruntent contribuent à les faire apparaître comme des épistocrates peu aptes à mobiliser largement des pans du social, s'éloignant dès lors de la qualité de démocrates décrites à la fois par Francesca Polletta ou encore Donatella Della Porta dans leurs sociologies internes des mondes militants<sup>37</sup>. Cela pose la question plus large et qui dépasse

---

<sup>37</sup> Francesca Polletta, *Freedom is an endless meeting...*, *op. cit.* ; Donatella della Porta (dir.), *Democracy in Social Movements*, *op. cit.*

les cas d'études, des relations entre démocratie et expertise<sup>38</sup> : l'expertise peut-elle contribuer à démocratiser la démocratie ? Ou à l'inverse, est-elle une menace pour la démocratie, en ce qu'elle représente un instrument (ou un registre) propre à distinguer des « sachants » des profanes, et à écarter ces derniers de la communauté de décision<sup>39</sup> ? Plusieurs militants évoquent d'ailleurs cette tension au cœur des démarches d'audit citoyen :

« [...] Il faut admettre que les répercussions sur les gens, sur les citoyens, ont été limitées car nos rapports passaient pour être trop techniques et pour trop experts » (entretien avec un auditeur-citoyen madrilène, le 12 octobre 2018, à Madrid).

« Les gens, en général, préfèrent débattre de choses plus simples, de planification urbaine. Les processus financiers, cela attire moins, du fait de la complexité » (entretien téléphonique avec Carlos Sánchez Mato, ancien adjoint à l'économie de Madrid, le 8 octobre 2019).

« Je pense que pendant les années les plus dures de la crise économique, la majorité de la population espagnole a très bien compris l'importance de la gestion de la dette. Mais beaucoup pensent que les finances publiques devraient être entre les mains d'experts et que les citoyens n'ont pas grand-chose à dire sur le problème de la dette. C'est pourquoi ils n'ont pas participé aux initiatives sociales comme le [collectif d'audit citoyen catalan]. Bien que d'autres problèmes tels que les aliments transgéniques soient également entre les mains de sociétés transnationales, pour la majorité de la population, il est plus facile de comprendre le problème et de se mobiliser contre elles que contre la dictature mondiale de la dette » (entretien téléphonique avec un auditeur-citoyen catalan, le 1<sup>er</sup> mars 2019).

De telle manière, on s'aperçoit de la désillusion de ces militants qui pensaient pouvoir mobiliser largement par la dette du fait de sa centralité. Certains évoquent la difficulté, pour les publics susceptibles d'être touchés par l'action des collectifs d'audit, de se réapproprier le discours des auditeurs-citoyens, car la dette demeure trop abstraite et ses impacts peu concrets sur la vie quotidienne des citoyens. Et cela tient au défaut d'incarnation des enjeux liés à l'endettement et aux décisions financières :

« Cela ne prend pas, on est toujours dans des choses abstraites quand on communique, et on n'a pas l'adhésion des gens. Je fais toujours le parallèle avec les bibliothèques [pétition qui a mobilisé de nombreux grenoblois, au niveau municipal, contre l'annonce de fermeture de bibliothèques, en 2017], vu que c'est dans l'immédiat, tout de suite, sur le terrain, les gens adhèrent tandis que là, les gens n'adhèrent pas. Ce sont des chiffres, et puis ce sont les banques, les gens pensent que l'on n'y peut rien » (entretien avec un auditeur-citoyen grenoblois, le 19 février 2019, à Grenoble).

Les auditeurs-citoyens ont du mal à convaincre de l'importance fondamentale des enjeux financiers et de la dette dans les systèmes démocratiques. Pour reprendre le vocable gamsonien,

---

<sup>38</sup> Frank Fischer, *Democracy and Expertise...*, *op. cit.*

<sup>39</sup> Leah Sprain, Lydia Reinig, « Citizens Speaking as Experts : Expertise Discourse in Deliberative Forums », *Environmental Communication*, 2018, Vol. 12 (3), p. 357-369.

la dette n'est pas une cause susceptible de valoriser l'« experiential knowledge »<sup>40</sup> (l'expérience propre et vécue des individus) pourtant essentielle à toute entreprise d'action collective cherchant à recruter des soutiens et des militants. Elle semble tout au contraire une « abstract issue », un enjeu « lointain »<sup>41</sup> des difficultés de la vie quotidienne, dont la matérialité ne va pas de soi pour les publics les plus profanes.

L'ensemble de ces éléments montre la déception des auditeurs-citoyens face au faible potentiel de mobilisation sociale de leurs démarches, en décalage par rapport à leurs attentes initiales :

« On ne veut pas rester dans des publics de spécialistes, on a envie que tout le monde s'implique dans le sujet de la dette, que tout le monde puisse se dire que cela l'intéresse. On a envie de toucher une classe plus populaire, M. et Mme tout le monde. On essaie de présenter notre travail et d'attirer des gens. Mais cela reste fort lié à des réseaux activistes qui ouvrent des portes » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 18 janvier 2019, à Liège).

Selon les dires de ce militant, tout l'enjeu réside dans le fait de parvenir à sensibiliser des individus qui ne sont pas déjà inscrits dans des réseaux militants. Autrement dit, il s'agit de stimuler et favoriser la « conscience sociale »<sup>42</sup> et politique de citoyens ordinaires, ce que les auditeurs-citoyens ne sont pas parvenus à faire. On touche ici à l'un des paradoxes les plus saillants de la qualité de citoyen-contrôleur : en estimant agir en faveur des intérêts des citoyens, en interagissant avec les décideurs, les citoyens-contrôleurs se coupent relativement des bases desquelles ils auraient dû tirer leur légitimité sociale. Le militantisme par le savoir réduit les potentialités offertes par ce qu'on appelle les *grassroots politics*. Et alors que l'engagement dans l'audit est pensé par les militants comme un « don de soi » à la communauté des citoyens, en ce qu'il s'agit d'un engagement prenant et coûteux, les militants s'estiment déçus en l'absence de rétributions offertes par la reconnaissance et le soutien d'autres réseaux activistes ou de la population. Ces mots d'un auditeur-citoyen grenoblois illustrent une forme de malheur militant qui en résulte :

« Je n'ai pas compris pourquoi on n'a pas été beaucoup soutenu, surtout lors de l'action en justice ou lors des interventions dans les conseils métropolitains, par l'ensemble des soutiens du collectif d'audit citoyen, qui n'ont jamais donné pleinement leur avis [...]. Il y a eu peu de mobilisation pour nous appuyer. Dès qu'il y a eu l'histoire des bibliothèques à Grenoble, nous on s'est mobilisés pour. Mais les gens ne sont pas mobilisés par rapport à la Métropole et ce que l'on mettait en valeur, alors que l'on parlait de cadeaux aux banques de 30 à 50 millions, contrairement au budget d'une bibliothèque qui est très moindre. La difficulté n'est pas tant

---

<sup>40</sup> William Gamson, *Talking politics*, op. cit., p. 132.

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 163 et p. 170.

<sup>42</sup> Pour reprendre l'expression d'Abram De Swaan déjà citée.



technique, mais c'est de réussir à le faire admettre à la population, qui n'est pas forcément réceptive » (entretien avec un auditeur-citoyen grenoblois, le 19 février 2019, à Grenoble).

On retrouve là un raisonnement comparatif du militant qui fait valoir son incompréhension : pourquoi les citoyens sont-ils susceptibles de se mobiliser pour des causes moins significatives (en termes de volumes financiers engagés) que celles de l'audit citoyen ?

Ainsi, en ne parvenant pas à constituer un « public » signifiant (au sens du philosophe pragmatiste américain John Dewey), les citoyens-contrôleurs courent le risque d'apparaître peu légitimes aux yeux des décideurs, en tant qu'intermédiaires non-représentatifs de pans du social. Ces quelques réflexions renseignent sur une tension majeure des formes de militance contemporaine : la bascule entre registre du nombre et celui de l'expertise. Lorsque les militants ont tendance à adopter des modes d'action techniques, pour se mettre au niveau des décideurs (et apparaître légitimes du point de vue technique), ils courent le risque de réduire à peau de chagrin le potentiel de mobilisation sociale (légitimité sociale des actions militantes).

*b. De la difficulté à s'imposer politiquement : une critique de la réceptivité du champ politique*

D'autres motifs de déception tels qu'exprimés par les auditeurs-citoyens renvoient à ce qu'ils considèrent comme des effets politiques (*policy outcomes*) moindres provoqués par leurs mobilisations. Si l'on adopte un schème de raisonnement propre à évaluer l'efficacité de l'investissement des militants dans les collectifs d'audit citoyen selon une formule coûts/avantages, il en ressort que les militants s'estiment déçus à l'égard de leur bilan politique :

« La réalité de l'institution a été très pauvre. Les institutions et la bureaucratie sont là pour sauvegarder le *statu quo* » (entretien téléphonique avec une auditrice-citoyenne de Madrid-Ville, le 4 septembre 2019).

« Cela n'a pas changé la manière de gérer la dette au niveau communal, il y a cette idée qu'il y a une dette donc il faut la rembourser, c'est automatique » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 18 janvier 2019, à Liège).

La militante espagnole suggère ici l'existence d'un « ordre institutionnel » réglé, dont les principaux artisans travaillent à la reproduction, en cherchant à écarter tout effort pour bouleverser les règles et principes de l'ordre politique. D'autres militants soumettent la même idée, en évoquant le fait que l'audit citoyen a pâti d'un manque de soutien de la part des élus, même ceux d'opposition de gauche ou issus de groupes politiques minoritaires :

« [...] dans le programme des partis, les partis d'opposition avaient intégré la question de la dette, et une partie la question de l'audit. Maintenant, c'était assez timide. C'était un des premiers objectifs que l'on voulait, que cela devienne une question politique, que ce ne soit pas juste un problème que l'on règle de manière technique » (entretien avec un auditeur-citoyen liégeois, le 19 janvier 2019).

« Il y a eu des promesses électorales sur la question de la dette, mais la majorité n'a pas été tenue. Il y a des groupes politiques qui promirent l'audit citoyen, mais quand ils furent élus, ils n'ont rien fait là-dessus [...]. Oui, on a réussi à faire des motions. Mais, en réalité, les motions ne sont que des déclarations d'intention, elles n'engagent à rien » (entretien téléphonique avec une auditrice-citoyenne catalane, le 4 octobre 2018).

Ils soulignent le décalage entre le statut de la proposition d'audit citoyen dans les programmes électoraux, et les réalisations par les forces politiques qui ont porté la proposition. Le premier militant déplore la neutralisation de l'audit citoyen au moment où des élus s'en faisant les porte-paroles intègrent le travail politique ordinaire, ce qui n'a pas permis de faire de la dette un objet politique démocratique (sujet à la délibération conflictuelle au sein des assemblées délibérantes). À l'inverse, il dénonce la « dépolitisation » de cette question, ou du moins la continuité du traitement des questions financières sur le registre technique et procédural, entre l'ancienne et la nouvelle législature. La seconde militante met, quant à elle, en contraste l'intensité de la campagne électorale et le temps politique post-élection, où les élus « n'ont rien fait ». Constant l'inertie institutionnelle, elle promeut avec d'autres auditeurs-citoyens tout un ensemble de motions susceptibles d'être votées, notamment au niveau du Parlement catalan. Elle reconnaît toutefois la dimension « symbolique » de telles motions qui, même lorsqu'elles sont votées, n'ont aucun caractère contraignant sur l'action des responsables politico-administratifs régionaux. Au-delà du constat, d'autres militants s'essaient à expliquer ce manque de répercussion de l'audit citoyen au niveau des mondes politiques institutionnels : « Il n'y a pas assez de corrélation de forces pour changer l'ordre établi » (entretien téléphonique avec une auditrice-citoyenne de Madrid-Ville, le 4 septembre 2019).

Si l'audit a obtenu des soutiens de la part d'élus, la militante souligne le fait qu'ils ne représentaient pas une « corrélation de forces » suffisamment importante pour s'imposer. Il faut souligner qu'Ahora Madrid était une formation politique divisée en interne, au sein même de l'équipe municipale, et qu'elle est parvenue à l'exécutif avec le soutien du Parti socialiste espagnol. Dans ce contexte politique relativement précaire, les représentants d'Ahora Madrid pratiquaient minutieusement un exercice de funambule : ne pas se mettre à dos les forces traditionnelles du jeu politique, sans lesquelles il est impossible de gouverner, et incarner une « nouvelle », ou du moins une autre, manière de faire de la politique. Dans les options à disposition d'Ahora Madrid, l'audit citoyen aurait risqué de faire apparaître le nouvel exécutif

comme un gouvernement trop peu crédible, au vu de l'imaginaire et des pratiques des acteurs traditionnels du champ, et l'aurait privé du soutien indispensable pour gouverner du Parti socialiste :

« [L'audit citoyen] a semblé convenable un temps à la majorité de l'équipe municipale. Puis, à un moment, cela leur a posé un problème. Pourquoi ? On a commencé à parler en dénonçant de grosses entreprises, on a invoqué le fait qu'on pouvait dénoncer devant la *Fiscalía* [organe rattaché au ministère de la Justice et chargé de recevoir des plaintes sur des soupçons de corruption impliquant des acteurs publics]. À partir de ce moment, les relations se sont clairement dégradées » (entretien téléphonique avec Carlos Sánchez-Mato, ancien adjoint à l'économie, à la mairie de Madrid, le 8 octobre 2019).

Ici, l'ancien adjoint à l'économie se réfère au fait que l'audit citoyen aurait paru « convenable » à l'exécutif ainsi qu'au Parti socialiste, en tout début de mandat en 2015. Néanmoins, les auditeurs-citoyens ont souhaité en faire une technologie politique outrepassant ce qu'il est possible de faire légalement (soit donner un rôle décisionnel aux citoyens, repérer les marges illégitimes de la dette publique). Ainsi, dans la mesure où l'audit citoyen a été associé à un imaginaire conflictuel concernant les relations entre acteurs publics et acteurs privés, il a été estimé, en cours de législature, par la majorité de l'équipe municipale comme peu viable politiquement et à écarter, ou du moins à ne pas trop investir, au détriment d'autres dispositifs de participation citoyenne.

Par ailleurs, on a constaté au cours de cette thèse, comment les six collectifs sont parvenus, que ce soit épisodiquement ou de manière plus régulière, à se frayer un chemin et à entretenir des relations avec certains décideurs. S'ils peuvent se prévaloir de ce que la sociologie de l'action collective appelle des *access outcomes*<sup>43</sup> (accès aux décideurs et aux élus), il n'en demeure pas moins qu'ils ne se sont pas sentis écoutés à la hauteur des problèmes qu'ils soulevaient. En témoigne une note interne du collectif grenoblois, qui développe des considérations relatives à une rencontre, après que plusieurs auditeurs-citoyens ont été invités à s'exprimer lors d'une session de la commission métropolitaine portant sur les « finances » :

**« Impressions générales du collectif sur cette réunion :**

Nous n'avons pu traiter que deux sujets sur les cinq que nous avons préparés en amont de la réunion, pourtant nous sommes restés une heure alors que trente minutes nous avaient été accordées.

**Questions non posées [aux élus de la commission] :**

- La métro a-t-elle inscrit ou envisage-t-elle d'inscrire des provisions dans son budget au titre de ses prêts ? [...]
- Avez-vous tenté une renégociation de vos prêts toxiques en prêts classiques ?

**Pourquoi tous les sujets n'ont pas pu être abordés :**

Dans les réponses, avant d'en arriver à la question posée, les préambules des élus, sont très longs et "enrobés". Les "passe d'armes" entre les élus de droite et les élus de gauche [...] ont mangé

---

<sup>43</sup> Paul Schumaker, « Policy Responsiveness to Protest-Group Demand », *art. cit.*, p. 494.

une partie du temps qui nous était réservé. Globalement, c'était une intervention où tout le monde était bien gentil, poli, tout doux, tous d'accord avec la démarche du collectif, ça baigne, circulez, on vous a reçus donc le problème est réglé. Peut-être avons-nous été "baladés" ? (le choix des interlocuteurs : on est reçu par la commission des finances et non en séance plénière ; la date : on est reçu en février alors que c'est en janvier que la métro' examine ces questions) » (intervention du collectif, à la commission des finances de Grenoble-Alpes Métropole, le 22 février 2012).

Les représentants du collectif déplorent ici que leur intervention à la commission métropolitaine n'ait pas créé un cadre propice aux échanges dialogiques entre militants et élus. En dépit de l'« implication conversationnelle »<sup>44</sup> des décideurs, les militants estiment ne pas avoir eu de réponses adaptées à ce qu'ils revendiquaient. Au regard de la terminologie d'Erving Goffman, ils ne sont jamais véritablement sentis « co-conversants »<sup>45</sup> au moment où ils s'entretenaient avec des interlocuteurs institutionnels. Le cadre de la discussion ne s'est pas mu en cadre de délibération, qui aurait permis la confrontation et l'échange argumentés de points de vue. L'extrait montre que les militants sont « conscients » du détournement de cadre opéré par les décideurs. Ici, les grenoblois critiquent la mise en scène politique qui, en dépit du fait que les décideurs ont accepté leur présence et le fait de les écouter, n'a pas permis de se faire entendre, ou du moins de se voir adresser une « réplique », au sens goffmanien du terme, à la hauteur de leurs attentes.

Plus largement, l'ensemble des militants à l'étude a tendance à s'estimer insatisfaits et minorer des effets politiques de leurs actions militantes. Le sentiment de déception politique est d'autant plus fort pour les collectifs de Madrid-Ville et de Catalogne (au moment où ce dernier s'implique au niveau barcelonais), car leurs militants ont vu des équipes exécutives proches de leurs positions se mettre en place, mais ne pas reprendre telles quelles les orientations suggérées par les auditeurs-citoyens. Ce biais pessimiste est à remettre en perspective avec l'analyse que l'on a fait des *outcomes* produits par les militants (consciemment ou non, voir le chapitre 7).

Au-delà de la véracité du « pauvre bilan » politique avancé par les membres des collectifs d'audit citoyen, leur ressentiment est à prendre au sérieux pour comprendre et expliquer la prise de distance et/ou le désengagement des citoyens-contrôleurs par rapport aux collectifs d'audit citoyen. Ce biais pessimiste doit être mis en perspective avec l'exigence forte des auditeurs-citoyens qui refusent tout compromis dans leur relation avec les interlocuteurs institutionnels. Leur « purisme » idéologique et moral leur interdit de verser dans des interactions de type transactionnelles<sup>46</sup> consistant à négocier à la baisse leurs revendications. Dès lors, on peut

---

<sup>44</sup> Erving Goffman, *Façons de parler*, Paris, Minuit, 1987 [édition originale : 1981], p. 41.

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 147.

<sup>46</sup> Les militants se refusent donc à ce que John Kingdon appelle le « bargaining » des entrepreneurs politiques. John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies...*, *op. cit.*, p. 141.

affirmer que leurs hautes attentes de ce que doit être et de ce que doit produire un ordre démocratique en termes de décisions ne peuvent que contribuer à les désarçonner et à les décevoir.

Cette première partie, a donc mis en avant les raisons expliquant l'*exit* des militants, qui ne portent pas tant sur les causes évoquées par la littérature sur le désengagement. Si les motifs liés à l'insatisfaction du collectif sont présents chez les collectifs, il n'y a que peu de critiques liées au leadership à l'intérieur des collectifs. Ce sont surtout les liens faits par les militants entre l'audit citoyen et ses impacts sociaux et politiques qui les poussent à regarder vers d'autres horizons sociaux plus désirables.

**TABLEAU : MOTIFS D'EXIT DES AUDITEURS-CITOYENS  
PAR COLLECTIF**

	Nîmes	Grenoble	Liège	Madrid - Ville	Madrid - Région	Catalogne / Barcelone
<b>Motif d'épuisement : Division du travail</b>	+ Pour Eddy, oui ; Pour les autres non	+++ (tous les militants)	++ (certains militants)	++	Non	+++
<b>Motif d'épuisement : Obsolésence de la cause</b>	Oui, objet de contestation (trop) spécifique, impossibilité de se renouveler	Oui (trop) spécifique, impossibilité de se renouveler	Oui, pour non- renouvellement des objets de l'audit	Oui, autres causes à défendre	Non	Oui, autres causes à défendre
<b>Motif de déception : peu d'impact social</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
<b>Motif de déception : peu d'impact politique</b>	Oui	Oui	Impact électoral mais peu d'impact politique	Impact électoral mais peu d'impact politique	Non	Oui

Il reste à voir ce que font les auditeurs-citoyens après la démobilisation de leurs collectifs, c'est-à-dire quels espaces sociaux ils (ré)investissent. Comme l'affirment les auteurs qui ont composé l'ouvrage collectif dirigé par Olivier Fillieule sur le « désengagement militant » : l'attention

aux motifs et conditions de « sortie » d'un engagement nous renseigne tout autant que les études sur le devenir militant, sur ce qui rend possible ou non cet engagement, dans le temps.

Autrement dit, aller voir les reconversions et désengagements militants nous apprend autant, si ce n'est plus, sur la condition éprouvante du citoyen-contrôleur, que les motifs exprimés par les militants que l'on vient d'étudier.

## II. Un rôle politique intermittent ?

Cette partie porte sur le devenir des auditeurs-citoyens après leur engagement dans lesdits collectifs, sachant que la majorité des militants s'en est désengagée (exception faite pour le collectif de Madrid-Région sur lequel nous allons revenir spécifiquement).

Il s'agit de se demander si le fait d'épouser le rôle de citoyen-contrôleur est nécessairement intermittent et temporaire, du fait des coûts moraux et sociaux d'un tel engagement. En s'intéressant aux reconversions ou désengagements des auditeurs-citoyens, on cherche à mesurer si le fait d'avoir été citoyen-contrôleur (et le malheur militant qui lui est associé) a provoqué ou non des effets perturbateurs (ou à l'inverse, des effets de prolongement) sur les séquences ultérieures de la carrière sociale et plus spécifiquement militante.

### 1. Le devenir des citoyens-contrôleurs après l'audit citoyen

« Cela fait longtemps que nous, membres du collectif d'audit citoyen de Catalogne, ne nous sommes plus réunis [...]. Une bonne partie d'entre nous continue à se battre pour des causes chères à notre collectif, depuis des espaces traditionnels ou des espaces nouveaux de mobilisation. Allons investir ces autres espaces qui bénéficient de la conjoncture pour maximiser leurs marges d'incidence » (lettre collective de démobilisation des auditeurs-citoyens catalans, septembre 2017).

« Je pense que [le collectif d'audit citoyen] a été une étape nécessaire pour beaucoup d'entre nous, d'évolution personnelle et idéologique. Cela a été une étape très importante qui m'a permis de continuer dans le chemin que j'ai pris aujourd'hui, de compréhension de la réalité, d'implication militante » (entretien avec une auditrice-citoyenne liégeoise, le 12 janvier 2020).

« Mon activisme n'a pas commencé avec la dette et ne finira pas avec la dette » (entretien avec un auditeur-citoyen catalan, le 7 mars 2019)

Comme on l'a vu dans la première partie du chapitre, c'est l'accumulation de faisceaux d'épuisement et de déception (on ne quitte pas un collectif du jour au lendemain<sup>47</sup>) qui explique le désengagement relatif des militants vis-à-vis des collectifs d'audit citoyen. Il faut rappeler que le désengagement ou le désinvestissement n'est pas évident pour les militants, dans la mesure où ils opèrent selon une logique de « défection et d'éloignement lent »<sup>48</sup>, sur plusieurs mois ou années. Encore au moment de l'enquête (2018-2020), des militants m'assurent que leur collectif va se relancer, et qu'il n'est alors qu'en état de « dormance »<sup>49</sup>, alors que je constate le peu de probabilités objectives de réactivation des énergies individuelles et collectives. Cela atteste notamment de la force affective et symbolique de l'attachement à la cause de ces militants qui ont du mal à faire le deuil de la séquence d'engagement dans l'audit, où ils ont concédé un don de soi non-négligeable.

C'est une sociologie de ces reconversions et désengagements des militants que l'on amorce ici. L'intention est d'évaluer si ces militants sont susceptibles, après plusieurs années d'engagement dans les collectifs d'audit, de réinvestir par la suite d'autres formes de contrôle citoyen. Reconvertissent-ils leurs ressources propres à la figure de citoyen-contrôleur dans d'autres activités de contrôle des activités gouvernementales, ou préfèrent-ils se démobiliser, ou aller vers des engagements qui semblent *a priori* bien différents de ce qu'ils faisaient en tant qu'auditeurs-citoyens ? On peut également se demander si le fait d'avoir cherché à contrôler pendant plusieurs années l'action publique ne provoque-t-il pas chez les militants un désir de gouverner ? Dès lors, on peut interroger la figure du citoyen-contrôleur, vu la charge et les coûts d'un tel engagement, comme nécessairement intermittent. Si tel est le cas, il faut aller voir où les militants sont susceptibles de reconvertir leurs ressources et compétences au contrôle. Au-delà des cas classiques de désengagement liés à des ruptures biographiques (minoritaires dans notre échantillon), on considère ici seulement la part, qui est la plus significative dans l'échantillon, d'individus qui ont fait le choix de se réengager dans d'autres activités sociales, politiques ou syndicales (on appelle cela une reconversion militante) ou de cesser (temporairement au moment de l'enquête ou plus durablement) leurs activités militantes. Lors de la phase d'enquête, à un moment où la plupart des militants délaissait relativement leur engagement dans les collectifs d'audit citoyen dont la dynamique collective ralentissait (sauf Madrid-Région), j'ai pris le soin de les interroger sur l'actualité de leurs engagements : où

---

<sup>47</sup> Olivier Fillieule, « Temps biographique, temps social et variabilité des rétributions », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant, op. cit.*, p. 26 : il parle de « caractère processuel du désengagement ».

<sup>48</sup> Layla Baamara, « (Dés)engagements militants et pratiques de la contestation (2011-2019) », *Mouvements*, Vol. 102, 2020, p. 78.

<sup>49</sup> Verta Taylor, « Social Movement Continuity : The Women's Movement in Abeyance », *American Sociological Review*, Vol. 54 (5), 1989, p. 761-775.

étaient-ils alors mobilisés ? Avaient-ils tourné la page de l'engagement dans l'espace des mouvements sociaux pour favoriser un engagement partisan ? Voici les données obtenues.

**TABLEAU : RECONVERSION MILITANTE/DÉMOBILISATION CHEZ LES AUDITEURS-CITOYENS**

	Démobilisation	Audit citoyen	Activisme politique	CADTM/ ATTAC ou autres associations (économie)	Solidarité	Écologie	Féminisme	Syndicat	Coopérative
<b>Nombre</b> 50	15/77	11/77	11/77	18/77	4/77	4/77	3/77	3/77	3/77

Parmi les militants enquêtés (N=77), environ un cinquième s'est démobilisé, délaissant, après la phase d'engagement dans l'audit citoyen, leur carrière militante. Si cela ne signifie pas nécessairement que le passage à l'audit citoyen a durablement mis un terme aux carrières militantes d'un cinquième de celles et ceux qui s'y sont investis, la proportion est suffisamment significative pour justifier de l'engagement à fort coût que représente la qualité de citoyen-contrôleur. Toutefois, cette tendance au repli (temporaire ou durable) sur la sphère privée est minoritaire. À l'inverse, on observe la facilité de la reconversion des militants vers d'autres engagements, qui est significative de leur multi-positionnement diachronique et synchronique. En effet, quatre cinquièmes environ des auditeurs-citoyens se réinvestissent dans d'autres causes. Il n'est pas étonnant de constater qu'un peu moins de la moitié des militants à l'étude se remobilise dans une structure associative ou l'espace plus large des mouvements sociaux. Le primo-engagement partisan après l'audit ou le réinvestissement des auditeurs-citoyens dans l'espace partisan est plus rare, ce qui représente 11 militants sur un total de 77. Les militants disposant déjà d'une expérience partisane avant leur rentrée dans les collectifs d'audit sont les plus susceptibles d'y revenir après le passage dans le collectif d'audit citoyen. La catégorie « audit citoyen » représente exclusivement les militants de Madrid-Région, toujours actifs au moment où j'écris. Enfin, une poignée minoritaire de militants (N=6) décide de s'engager autrement : en fondant une coopérative (sociale ou alimentaire), ou encore en devenant délégués syndicaux sur leurs lieux de travail. Voyons désormais s'il existe des variations significatives entre les pays.

<sup>50</sup> Sachant que pour un effectif total de 77 individus, on a cinq NA.



**TABLEAU : LE DEVENIR POST-AUDIT CITOYEN DES MILITANTS FRANÇAIS**

	CADTM/ ATTAC (associatif)	Activisme politique	Solidarité (associatif)	Écologie (associatif)	Féminisme (associatif)	Syndicat	Démobilisation
<b>Nombre<sup>51</sup></b>	8/26	5/26	2/26	2/26	1/26	1/26	4/26
<b>Nombre des militants concernés sur les trois pays</b>	18/77	11/77	4/77	4/77	3/77	3/77	15/77

**TABLEAU : LE DEVENIR POST-AUDIT CITOYEN DES MILITANTS BELGES**

	CADTM/ ATTAC (associatif)	Activisme politique	Solidarité (associatif)	Syndicat	Démobilisation
<b>Nombre</b>	4/13	2/13	2/13	1/13	4/13
<b>Nombre des militants concernés sur les trois pays</b>	18/77	11/77	4/77	3/77	15/77

**TABLEAU : LE DEVENIR POST-AUDIT CITOYEN DES MILITANTS ESPAGNOLS**

	Audit citoyen	Éco- nomie (associatif)	Activisme politique	Coopé- rative	Écolo- gie (associatif)	Féminisme (associatif)	Syndi- cat	Démobilisa- tion
<b>Nombre<sup>52</sup></b>	11/38	6/38	4/38	3/38	2/38	2/38	1/38	7/38
<b>Nombre des militants concernés sur les trois pays</b>	11/77	18/77	11/77	3/77	4/77	3/77	3/77	15/77

Que ce soit en France ou en Belgique, environ 1/3 des militants de chaque pays reviennent au CADTM ou à ATTAC, les espaces militants qu'ils fréquentaient avant leur engagement dans les collectifs d'audit. En Espagne, la moitié environ des militants est toujours mobilisée dans un collectif d'audit (11 sur 38), ou dans une plateforme militante mobilisée sur des enjeux économiques (fiscalité/évasion fiscale, lutte contre les fonds vautours ; 6 sur 38 militants). Même si l'espace des causes qui traitent de sujets économiques ou financiers, à disposition des militants, est pluriel, on pourrait donc dire qu'environ la moitié des militants ne donne pas à

<sup>51</sup> Sachant que pour un effectif total de 26 individus, on a trois NA.

<sup>52</sup> Sachant que pour un effectif total de 38 individus, on a deux NA. Sur les 28, on a un militant qui a successivement fait partie du collectif de Madrid-Ville puis de Madrid-Région. On ne le compte ici qu'une fois.

voir un transfert d'intérêt<sup>53</sup>, contrairement à un autre tiers qui se mobilise sur d'autres questions et/ou dans d'autres espaces de mobilisation (politique, partisane, syndicale). Les militants français sont ceux qui, comparativement aux Espagnols et aux Liégeois, ont la plus grande propension à retourner vers un engagement partisan. Parmi ceux qui retournent à la politique, ils vont majoritairement vers le Nouveau parti anticapitaliste, la France insoumise ou « Ensemble ! »<sup>54</sup>. Pour les quelques militants espagnols concernés, on retourne ou on s'engage pour des formations politiques minoritaires proches de l'extrême-gauche : Izquierda unida et Anticapitalistas principalement. Si peu de militants espagnols s'engagent formellement dans un engagement partisan après l'audit citoyen, alors même qu'ils font face à un renouvellement du paysage politique espagnol qui cesse d'être strictement bipartisan, certains contribuent toutefois, comme on l'a vu, à la production de contenus que les partis de gauche se réapproprient parfois. L'unique auditeur-citoyen liégeois passé à la politique s'engage au sein du Parti du travail de Belgique (une autre liégeoise s'engage, elle, à la France insoumise). Dans tous les cas, une des voies de sortie (ou de réinvestissement) des collectifs d'audit citoyen consiste à s'engager dans la lutte électorale (ou plutôt dans la lutte des idées politiques au sein de la compétition électorale) depuis des petites formations de gauche (sans toujours être éligibles).

Par ailleurs, les militants espagnols sont ceux qui font valoir la plus grande palette, en termes de diversité, des réinvestissements militants possibles après l'audit citoyen : associations écologistes, féministes, sur des questions économiques, syndicats, coopératives, champ politique, etc. En d'autres termes, ils bénéficient d'une offre de reconversion<sup>55</sup> plus diversifiée que celle des militants français ou belges (y compris au niveau du renouvellement du paysage politique, lié à l'arrivée de nouveaux acteurs politiques « de gauche » depuis les élections municipales de 2015). Enfin, les militants belges sont les plus susceptibles de se démobiliser, par rapport à leurs homologues français ou espagnols. Au regard de ces données, il semble que le syndicalisme soit un espace de réengagement peu propice pour les auditeurs-citoyens.

Au-delà de ces constats peu surprenants, j'ai souhaité recourir à l'analyse multivariée pour tenter d'objectiver ou d'observer d'autres déterminants sociaux du désengagement/reconversion militants.

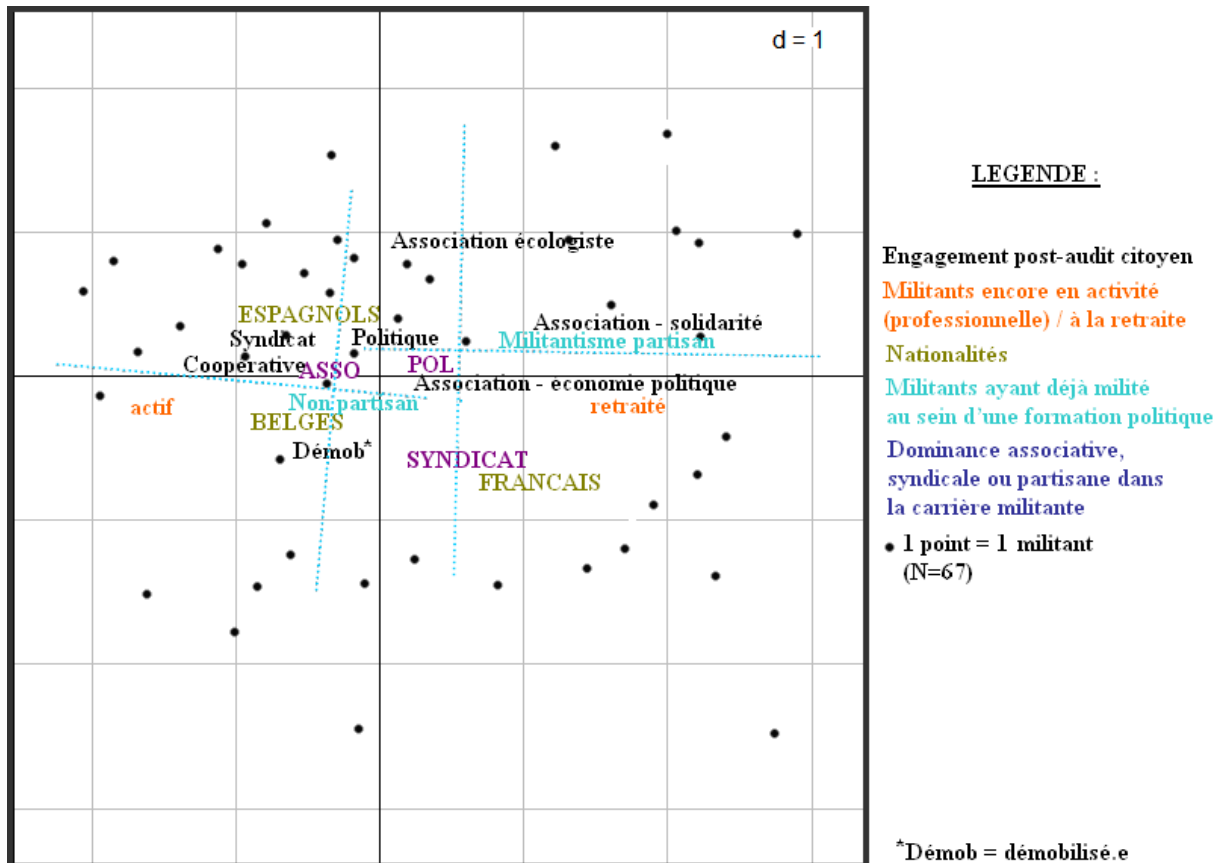
---

<sup>53</sup> Philippe Gottraux, « Autodissolution d'un collectif politique », *op. cit.*, p. 83.

<sup>54</sup> Il s'agit d'une formation politique centrée autour de la personne de Clémentine Autain, proche de la France Insoumise, créée en 2013. Elle fait partie du Front de Gauche.

<sup>55</sup> Isabelle Sommier, « Une expérience "incommunicable" ? Les ex-militants d'extrême-gauche français et italiens », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant*, *op. cit.*, p. 177.

## SCHÉMA : DÉSENGAGEMENT ET RECONVERSION MILITANTE CHEZ LES AUDITEURS-CITOYENS<sup>56</sup>



Rappelons (voir chapitre 1 pour plus de développements) que l'axe horizontal (des abscisses) qui contribue à 56,8% de l'inertie totale du nuage des points, représente plutôt la distribution des âges (des plus jeunes à gauche aux plus âgés à droite) ainsi que le capital des expériences militantes (de celles et ceux entrés dans la militance récemment à gauche à celles et ceux qui sont engagés depuis le plus longtemps à mesure que l'on se déplace vers la droite de l'axe). L'axe vertical, quant à lui, contribue à 24,4% de l'inertie totale du nuage de points. Il représente plutôt le capital scolaire : à mesure que l'on se déplace vers le haut, les militants ont tendance à être plus diplômés. On obtient alors une telle distribution, chaque point représentant un militant.

L'analyse multivariée nous renseigne à plusieurs égards. D'abord, on s'aperçoit que les militants qui se démobilisent sont en général assez jeunes. Ils ont autour de 40 et 50 ans et sont encore en activité professionnelle au moment de leur démobilisation, sont encore loin d'être retraités, ont des enfants à charge, etc. On peut toutefois faire l'hypothèse que leur carrière

<sup>56</sup> On a ici considéré soixante-sept des militants (sur une population militante de soixante-dix-sept), car onze d'entre eux (appartenant au collectif de Madrid-Ville continuent à être mobilisés au moment de l'écriture de cette thèse.

militante est davantage suspendue que définitivement interrompue. Les démobilisés plus âgés (surtout à Grenoble) représentent une portion minoritaire de militants, qui décident de mettre un terme à la carrière militante par l'audit citoyen.

Cette méthode nous permet aussi de rendre compte que les militants qui n'ont pas eu d'engagement partisan par le passé ont plus de chance de se démobiliser après l'audit citoyen. Par contre, ceux qui se sont engagés dans des partis lors de phases d'engagement antérieurs à l'audit citoyen sont susceptibles de s'y réinvestir plus tard à 14%. La plupart des militants impliqués politiquement avant l'audit citoyen s'y sont en général engagés dans le but de prendre leurs distances vis-à-vis des logiques propres aux mondes politiques institutionnalisés :

« Une chose que je me dis aujourd'hui, c'est que c'est plus important de se mobiliser, en dehors des institutions, depuis les mouvements sociaux, depuis la rue, depuis les bases, que d'obtenir satisfaction pour l'inscription symbolique de l'audit citoyen dans les programmes électoraux, ou faire une résolution symbolique qui n'a aucun poids » (entretien avec une auditrice-citoyenne catalane, le 9 mars 2019, à Barcelone).

Ensuite, on s'aperçoit que les militants les plus jeunes (en termes d'âge biologique et d'expérience militante), relativement situés sur la partie gauche de l'analyse multivariée, sont ceux qui s'investissent le plus dans des associations féministes et dans des coopératives. C'est le cas d'une auditrice-citoyenne de Madrid-Ville qui, après la séquence d'engagement dans l'audit citoyen, décide de mettre son énergie au service d'un projet collectif dans le quartier où elle réside, à savoir un super marché coopératif inspiré de l'expérience de La Louve à Paris. Parmi les militants catalans, plusieurs se sont associés pour créer une « coopérative sociale » destinée à conseiller les acteurs publics régionaux/locaux sur la mise en place d'une économie publique sociale et solidaire. Cet engagement est un mélange d'investissements professionnels, ils sont rémunérés, et militants, ils concrétisent leurs idées dans la coproduction de politiques publiques. Pour les plus vieux et plus expérimentés des auditeurs-citoyens (France, Espagne, Belgique), la tendance est au réinvestissement dans des associations écologistes, sur des causes économiques (le « retour » au CADTM notamment) ou liées à la solidarité (aide aux migrants ou coopération interculturelle).

En revenant à un degré d'analyse plus qualitative, et pour répondre à la question qui a ouvert cette sous-section – la qualité intermittente ou permanente de citoyen-contrôleur – on s'aperçoit que l'engagement dans l'audit citoyen favorise, pour certains militants, le prolongement des activités de surveillance et de contrôle des attitudes gouvernementales, dans d'autres espaces : au sein d'autres plateformes militantes (qui fonctionnent un peu comme les collectifs d'audit),

au sein de partis politiques ou d'espaces para-politiques (*think tanks*, groupes de travail thématique dans certaines formations politiques). Certains militants étant passés par l'audit citoyen se réinvestissent ensuite dans des associations écologistes qui ont les mêmes modes d'action que les collectifs à l'étude (rapports, rencontres avec les élus, actions en justice, conférences de presse).

Par exemple, deux militants de Madrid–Ville en viennent à consacrer tout le temps dédié à leur vie militante, après l'audit citoyen, à l'ONG *Ecologistas en acción*, spécialisée dans l'élaboration de plaidoyer à destination des décideurs : sur la fiscalité automobile par exemple, les délits contre l'environnement, le manque de transparence de certaines administrations publiques sur le respect des normes environnementales. On a là tout le « cocktail » que l'on retrouve chez les auditeurs-citoyens et que l'on propose de dénommer le répertoire d'action propre aux citoyens-contrôleurs : registre de l'influence (plaidoyer), de la contrainte (évocation du cadre légal en vigueur face aux décideurs), promotion de nouvelles normes légales fondées sur des normes morales, scandalisation et moralisation<sup>57</sup>. Une des militantes concernées a notamment développé le plaidoyer sur la dette de l'ONG, en dispensant des « éco-formations » à d'autres militants, afin de promouvoir « l'écologie sociale » à partant des circuits financiers de l'État ou des collectivités locales.

Un autre exemple caractéristique, est celui d'un militant grenoblois, qui se réengage dans l'Association démocratie, écologie et solidarité – « ovni politique » pour reprendre l'auto-qualification des membres de cette association – qui est destinée à conseiller les élus grenoblois et métropolitains qui ont des prétentions et positions écologistes. Cette association est notamment reconnue pour les multiples actions en justice que certains de ses membres, dont le célèbre Raymond Avrillier, ont mis en œuvre pour combattre des faits de corruption institutionnelle.

Dans les cas espagnols ou dans le cas grenoblois, on voit donc bien comment l'espace des engagements écologistes est adapté au réinvestissement des auditeurs-citoyens qui y prolongent d'autres formes de contrôle citoyen. Toutefois, les militants suivant cette voie étaient déjà engagés avant la séquence d'audit citoyen, dans de tels collectifs. À cet égard, l'audit citoyen demeure une phase d'engagement intermédiaire pour divers militants qui reviennent à un engagement passé au lendemain de leur expérience dans les collectifs. De nombreux militants

---

<sup>57</sup> On peut faire dans une certaine mesure, avec l'étude de Pierre Lascoumes sur les associations écologistes françaises : Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir...*, *op. cit.*

reviennent au registre démopédique, préférant revenir à la logique principale de la démocratisation des savoirs plutôt que celle de l'expertise et de l'interlocution politique.

Ainsi, il est possible d'affirmer que le devenir post-audit citoyen des militants est partagé au moins entre trois tendances : la démobilisation immédiate, qu'elle soit éphémère ou durable ; l'engagement dans d'autres arènes sociales afin d'expérimenter d'autres formes de contrôle citoyen, en politique ou dans l'espace des mouvements sociaux, où l'on ne renonce pas à se confronter aux autorités ; et le registre démopédique, plus propice à l'échange de connaissances et à l'aide à la subjectivation politique de citoyens non-mobilisés. Il n'est pas étonnant de constater que, parmi le corpus d'auditeurs-citoyens à l'étude, les militants les plus susceptibles de réinvestir leurs compétences et connaissances au service d'un engagement empruntant des logiques de contrôle citoyen, sont ceux qui avaient déjà dédié, avant même leur entrée dans les collectifs d'audit citoyen, une partie de leur vie militante à des activités corollaires au contrôle citoyen, tels que le mouvement de voisins ou de défense de la santé publique ou des ONG écologistes en Espagne, ou encore des collectifs locaux d'ATTAC mobilisés sur des projets d'infrastructure en France.

On voit ainsi, à partir de nos exemples, que les conditions de possibilité des reconversions militantes sont favorisées bien plus par l'existence d'autres structures militantes sur des thèmes proches, l'économie politique notamment, ou dans des espaces militants permettant de valoriser les savoirs consolidés et acquis dans les audits citoyens, que par l'offre politique et partisane.

## 2. Le cas négatif : les militants de Madrid-Région

Par rapport à ce que nous venons de mettre en valeur, les auditeurs-citoyens de Madrid-Région représentent un cas négatif<sup>58</sup>, qu'il faut explorer, pour comprendre à quelles conditions il est possible de faire perdurer dans le temps un engagement de citoyen-contrôleur aussi exigeant que celui que l'on retrouve dans les collectifs d'audit citoyen. Afin de comprendre les dynamiques du collectif permettant de maintenir l'engagement de ses membres (je n'ai pas recensé de défection militante à ce jour), il faut insister sur trois éléments : d'abord, un degré d'institutionnalisation du travail militant supérieur aux autres groupes militants à l'étude (a), ensuite une capacité à attirer de nouveaux militants, ce qui prémunit de la fatigue

---

<sup>58</sup> Jack Katz, « A Theory of Qualitative Methodology : The Social System of Analytic Fieldwork, Method(e)s », *African Review of Social Sciences Methodology*, Vol. 1 (1-2), 2015, p. 131-146.

militante (b), et enfin, une capacité à jouer du contexte pour démontrer la pertinence de la cause (c).

#### *a. L'institutionnalisation du travail militant*

Il faut tout d'abord rappeler que le collectif de Madrid–Région est né de l'initiative d'un militant à la longue carrière (Victor, voir le profil au chapitre 5), qui s'était notamment investi entre 2012 et 2013 dans le collectif de Madrid–Ville. Partisan de la division du collectif en plusieurs sous-groupes, Victor se met en contact avec des militants engagés dans les mouvements sociaux espagnols de défense de la santé publique. Il a lui-même travaillé toute sa vie comme haut-fonctionnaire de la santé publique à la région de Madrid. Après sa création, le collectif de Madrid–Région se stabilise rapidement autour d'une dizaine de membres actifs. Huit ans plus tard, les effectifs avoisinent la vingtaine. Si tous les militants ne sont pas investis de la même manière, il n'en demeure pas moins qu'ils se répartissent plusieurs tâches. Certains, comme Victor, travaillent à réaliser des rapports sur la gestion de la santé publique de la région de Madrid, qui est l'échelon territorial disposant de la compétence de la santé à l'échelle espagnole. Entre 2013 et 2021, le collectif n'en a pas moins produit plus de vingt rapports, soit quasiment trois par an (chaque rapport étant d'environ quatre-vingt pages). D'autres, comme Clara (voir le profil, chapitre 4), assurent essentiellement des tâches de communication : rédaction des communiqués de presse du collectif qui accompagne chaque publication de rapport du collectif, prise de contacts avec tout un ensemble de journalistes (une vingtaine de rédaction est sollicité), gestion des réseaux sociaux. D'autres organisent enfin les aspects logistiques, comme l'organisation des événements où d'autres membres du collectif vont intervenir (réservation de salle, par exemple).

L'observation de long terme du collectif a donné à voir, contrairement à d'autres, une véritable institutionnalisation du travail militant, qui est le « fruit des expériences vécues par ses membres. Il est également symptomatique d'un apprentissage multiforme : apprentissage des connaissances techniques, mais aussi apprentissage de ce qu'il est possible de faire, de jusqu'où l'on peut aller compte tenu de la spécificité de la configuration sociale, politique et économique locale »<sup>59</sup>. Au fur et à mesure des années, on observe une routinisation du travail militant, même si celui-ci se renouvelle en permanence, notamment lorsqu'interviennent les restrictions sanitaires liées à la situation de crise épidémique. Les militants, initialement peu disposés à investir les ressources numériques s'y investissent considérablement. Par ailleurs, les militants stabilisent un certain rythme de production de plusieurs rapports par an. Certaines thématiques

---

<sup>59</sup> Frédéric Sawicki, « Les temps de l'engagement », *op. cit.*

sont développées chaque année dans des rapports publics. Par exemple, les militants actualisent annuellement les données issues des marchés publics passés entre la région et les partenaires contractuels, ainsi que sur les relations entre les « lobbies pharmaceutiques » et les autorités régionales. D'autres rapports sont plus épisodiques comme l'analyse de la qualité du dépistage du cancer du sein dans la région, ou l'état des relations entre une entreprise en particulier et la région. Ensuite, les militants organisent plusieurs conférences de presse par an, à chaque fois dans la même librairie militante (*Traficantes de sueños*), pour valoriser ces rapports. Enfin, le collectif a pris l'habitude d'intervenir auprès d'autres collectifs militants dans des journées d'études ou des universités d'été par exemple.

En interne, et même s'il ne dispose d'aucun statut légal, le collectif suit des procédures codifiées. Il se réunit une fois par semaine, selon un protocole strict : rédaction et approbation d'un ordre du jour, discussions autour des points présents sur ce dernier, répartition des tâches et des interventions à venir. La répartition des tâches semble davantage collective que ce que l'on a pu constater précédemment dans le cadre du collectif liégeois, même si c'est la figure de Victor qui domine les échanges, celui-ci disposant du leadership, et reconnu par ses pairs comme le « leader », du fait de l'intensité de son engagement et de la « qualité » reconnue de ses interventions. Au-delà de Victor, la plupart des autres militants, qui sont également à la retraite, donc en état de disponibilité biographique, consacrent une bonne partie de leurs temps aux activités du collectif. Un entretien avec un anthropologue-indigène qui milite au sein du collectif donne à voir ce qu'il considère comme la « force » de ce collectif à se maintenir dans le temps (en comparaison au collectif de Madrid–Ville qu'il a lui-même fréquenter) :

« [les militants de Madrid–Région] ce sont surtout des personnes à la retraite, qui viennent du milieu des professionnels de la santé, médecins retraités, infirmière retraitée, et des gens qui ont travaillé comme fonctionnaires de la santé. Ils viennent en partie de l'administration régionale, de ce système d'experts, ils ont été docteurs, infirmières, fonctionnaires. Ils connaissent parfaitement comment fonctionne la politique publique de la santé, et ils critiquent les mauvaises pratiques, les dépenses qui créent de la dette, les coupes budgétaires. Ils ont une critique plutôt bien fondée, car ils viennent de cette institution » (entretien avec un militant, le 13 octobre 2019, à Madrid).

Les propos de ce militant sont confirmés par l'objectivation des profils des membres du collectif de Madrid–Région. Ainsi, selon lui, le collectif parvient à exister dans la durée, non seulement grâce aux formes organisationnelles adoptées (comme la répartition claire des tâches et une assiduité organisationnelle forte), mais par le faisceau de compétences présentes chez les militants que le collectif parvient à fidéliser. Il les considère comme des parties-prenantes du système d'experts de l'administration régionale, qui ont pris leurs distances (pour des raisons professionnelles, biographiques) vis-à-vis de ces mondes institutionnels. Cela explique d'autant



plus leur légitimité et leur capacité à formuler des critiques recevables pour les médias, pour les espaces militants et pour l'administration elle-même :

« [...] ils ont été socialisés [à l'institution régionale] et ils finissent par en faire une déconstruction. Ils montrent qu'il y a beaucoup d'intérêts privés qui jouent dans le domaine de la santé, dont les objectifs ne sont pas d'améliorer la santé publique, mais de faire de l'argent. Ce sont les industries pharmaceutiques, les privatisations de certains hôpitaux. Ils voient qu'il y a des parties de la santé qui sont privatisées. Ils voient que cette rationalisation de l'institution ne bénéficie pas à la santé, mais aux intérêts économiques, pour maximiser les bénéfices. Il y a un décalage entre ce qu'ils pensent, ce qui doit être un service public de qualité, gratuit et ce qu'il existe réellement, avec la logique de privatisation, la maximisation des bénéfices des actionnaires » (entretien avec un militant, le 13 octobre 2019, à Madrid).

Ainsi, ce qui fédère le collectif semble davantage résider dans la « force d'attachement »<sup>60</sup> à la cause, et plus spécifiquement la défense de la santé publique qui est le fil directeur partagé des diverses carrières militantes des auditeurs-citoyens de Madrid-Région. Mais cela tient aussi à la volonté de réformer l'administration de la santé publique, une fois que l'on n'y travaille plus, en tant que fonctionnaire, médecin ou infirmier. La constitution et le maintien du collectif de Madrid-Région ne peut donc se comprendre qu'en prenant compte la dimension processuelle des carrières sociales des militants : c'est parce qu'ils ont consacré l'essentiel de leur vie (professionnelle et militante) à défendre la santé publique, qu'ils trouvent dans le collectif d'audit un contexte relationnel et militant convenable pour continuer à valoriser ce que doit être une politique publique de la santé avec une dimension sociale, équitable, et qui doit répondre aux attentes et aux demandes des administrés les plus dépendants des services publics de santé.

#### *b. Le renouvellement des militants*

L'une des grandes différences du collectif de Madrid-Région, au regard des autres collectifs de l'échantillon, réside dans la capacité, plusieurs années après sa constitution, à attirer et recruter de nouveaux militants. Le collectif de Madrid-Région reste relativement attractif dans la durée sur le marché de l'offre militante, quand les autres collectifs étudiés, bien qu'ils le fussent au moment de leur constitution, ne parviennent plus à renouveler leurs rangs sur le moyen terme. Le fait de ne pas parvenir à recruter, d'autant plus dans le cadre d'un engagement qui demeure coûteux à plusieurs égards, contribue à épuiser la poignée de militants qui assurent l'essentiel des tâches.

Pour illustrer la capacité du collectif de Madrid-Région à fidéliser, nous reviendrons sur deux profils militants et sur le contexte d'engagement de ces nouveaux militants.

---

<sup>60</sup> Verta Taylor, « La continuité des mouvements sociaux. La mise en veille du mouvement des femmes », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant*, op. cit., p. 231

Le premier est celui de Verónica, qui rejoint le collectif en 2017. Née en 1951, diplômée d'une licence en sciences physiques à l'Université Complutense de Madrid, elle poursuit son Master en santé publique à l'Université de Berkeley, avant d'y entamer une thèse en épidémiologie. Elle devient par la suite épidémiologiste, en assurant des formations dans des écoles de santé publique en Espagne, puis à Montréal. Elle effectue en parallèle des recherches sur les déterminants sociaux de la santé tout au long de la vie et en particulier la question des inégalités sociales et de genre quant à l'accès à la santé pour les personnes âgées. Parallèlement, elle n'hésite pas à intervenir dans le débat public à travers la publication de tribunes (que ce soit dans l'équivalent espagnol d'*Alternatives Económicas* ou dans des revues d'actualité spécialisée sur les questions de santé). Retraitée et basée à Madrid depuis sa retraite de l'Université de Montréal, elle est entrée au contact du collectif, grâce à la multipositionnalité d'auditeurs-citoyens qui s'impliquaient, au-delà de l'audit, dans diverses actions liées à la défense de la santé publique (réunions militantes ou manifestations). Elle décide de s'y investir dès 2017. Elle met alors ses compétences d'épidémiologiste au service du collectif et élabore un rapport avec d'autres militants du collectif dès l'année suivante, sur l'efficacité du programme public régional de dépistage du cancer du sein, pour mettre en valeur le fait que ce programme bénéficie surtout aux femmes madrilènes résidant dans les quartiers les plus aisés. Elle devient vite une des porte-parole du collectif, n'hésitant pas à intervenir auprès de plusieurs acteurs lors de conférences publiques, comme des antennes locales de Podemos ou lors de débats avec d'autres défenseurs de la santé publique.

Cristina est une autre militante qui s'est avérée essentielle pour le collectif. Née en 1959 à Madrid, elle y réalise des études de médecine, avant de devenir médecin généraliste. Elle a toujours travaillé au sein d'un centre de santé publique au nord de la région de Madrid, avant de devenir députée régionale, sous l'étiquette de Podemos, en 2015, au Parlement de Madrid. Elle s'estime, depuis longtemps, mobilisée contre la « marchandisation » de la santé publique. D'abord, en tant que syndicaliste et membre du « mouvement d'assemblée des travailleurs de la santé », avant d'être candidate à plusieurs élections politiques (en 2009, aux élections européennes ; en 2015 aux élections régionales), sous l'étiquette « Anticapitalistes ». Non-élue en 2009, elle retourne au mouvement syndical avant de rejoindre les vagues protestataires qui se déclenchent à partir de fin 2012 (les *Mareas Blancas*), et qui ciblent les politiques publiques de santé de la Région avant de s'étendre à tout le territoire. Elle se représente aux élections régionales en 2015, dans un contexte où la formation « Anticapitalistes » s'allie avec Podemos. Elle est élue et siège dans la commission parlementaire relative à la santé. Elle est l'une des porte-paroles de Podemos, qui travaille en collaboration avec le collectif de Madrid-Région à partir de 2015. Elle s'appuie notamment sur les rapports produits par ce dernier lors de ses

interventions et de son travail parlementaire. En échange, elle donne accès aux auditeurs-citoyens à des informations de l'institution régionale sur la gestion de la santé publique. Alors qu'elle n'est pas réélue en mai 2019, elle devient une membre active du collectif de Madrid-Région. Cette trajectoire est intéressante, et rappelle notamment celle de Gustave du collectif grenoblois (voir le chapitre 6). Tous deux étaient élus avant de devenir auditeurs-citoyens. C'est à travers une dynamique de collaboration ponctuelle, dans le cadre de leur travail d'élu, qui leur permet, après avoir fini de siéger dans leur institution respective, d'envisager de se reconvertir dans les collectifs d'audit citoyen. Ces militants sont d'autant plus essentiels que les compétences qu'ils offrent aux collectifs sont multiples : connaissances des rouages de l'institution, des volumes financiers engagés par la collectivité, de l'organigramme institutionnel, capital relationnel qui permet de se faire valoir en interne, ou d'obtenir rapidement des documents utiles à l'analyse, etc.

Ces deux militantes (Verónica et Cristina) s'engagent ainsi en cours de route dans le collectif, après une carrière sociale parsemée d'expériences professionnelles en rapport avec la santé publique et d'expériences militantes ou d'interventions sociales en défense du service public de la santé. Elles apportent surtout des compétences valorisables dans le cadre des activités du collectif : analyse de documents comptables, classifications, élaboration de rapports documentés, valorisation de ces derniers dans différentes arènes publiques. Elles ne se greffent pas uniquement au collectif, mais contribuent à modifier ce dernier. Verónica a par exemple contribué à élargir les intérêts du collectif pour l'étude des conditions sanitaires des populations âgées et des publics de femmes. Pour ce qui est de Cristina, elle a aussi un rôle dans l'évolution des relations politiques du collectif qui, rappelons-le, se refusait tout contact direct (et publicisé) avec des responsables politico-administratifs. Désormais, le collectif envisage de présenter certains de ses rapports au sein même de la commission parlementaire de la santé, lorsque le relâchement des restrictions sanitaires le permettra.

### *c. Un contexte politique favorable à la résonance de la cause*

Au-delà de la rigueur organisationnelle du collectif et sa capacité à attirer de nouveaux membres qui disposent de compétences utiles à la survie et au renouvellement des actions militantes, le contexte offre une piste d'explication sur la permanence du collectif dans le temps. Alors que le collectif était déjà actif et ne connaissait pas les dynamiques de ralentissement des autres collectifs (français, belge ou espagnols), il a bénéficié d'une conjoncture favorable qui a rendu son travail essentiel, aux yeux de forces politiques et d'autres groupes militants. En effet, la crise de la COVID-19 et les difficultés des pouvoirs publics, au cours de la première vague (mars 2020 – juin 2020), à maîtriser la propagation de l'épidémie ont permis à tout un ensemble

d'individus de se rendre compte d'une situation sanitaire déjà dénoncée depuis des années par le collectif de Madrid-Région : sous-dotation aux hôpitaux publics, tendance à externaliser les services de santé publique à des acteurs privés, etc.

Au moment même où s'ouvrent les débats sur une réforme de financement de la santé publique, que ce soit dans les espaces médiatiques, politiques ou militants, le collectif est déjà relativement connu (rappelons que ses membres interviennent régulièrement sur des médias généralistes et spécialisés depuis 2013). Dans cette conjoncture *a priori* favorable, les auditeurs-citoyens multiplient les interventions publiques. Par exemple, pour publier et présenter un rapport sur l'état de la dette régionale de la santé publique. Voici l'invitation pour la conférence de presse à plusieurs médias :

« Nous présenterons notre rapport sur le rôle du secteur privé dans la santé publique de Madrid. En pleine crise de la COVID-19, nous pensons qu'il est extrêmement important d'informer les citoyens sur le poids que le financement du secteur privé a dans les budgets de santé publique de Madrid. »

Lors de cette conférence de presse que j'ai pu observer en janvier 2021, c'est justement Cristina qui présente le rapport et qui s'attache à dénoncer le poids déterminant du secteur privé dans la gestion des deniers publics alloués à la mission de santé publique. Elle montre, à l'appui de données quantitatives, la proportion d'argent public alloué à des acteurs privés (49,4%). Elle lie cette tendance à l'externalisation (elle parle de « privatisation ») à la détérioration des services de soin prodigués aux usagers qui passent par le système de santé publique (conditions de travail des professionnels de la santé, état des infrastructures, gâchis d'argent public). Elle termine son intervention en déplorant la « dépossession dans la capacité d'organiser, planifier et gérer la santé publique par l'administration publique sanitaire et la dépossession des citoyens de ce bien commun ». Ce constat paraît d'autant plus important que de nombreux discours médiatiques et politiques évoquent le fait que le tournant « néolibéral » des politiques publiques a notamment concerné l'administration de la santé publique depuis une vingtaine d'années, alors qu'il s'agit d'un secteur essentiel qui ne peut répondre à des objectifs strictement lucratifs. Cette conférence de presse et le rapport ont été largement repris par les médias : au moins une cinquantaine de publications, de petits médias militants jusqu'à des généralistes comme *El País*). Le deuxième exemple de la capacité du collectif à entrer (ou à bénéficier) de la résonance du contexte est celui des élections régionales (Madrid) de février 2021. Lors de la campagne, les membres du collectif ont été largement sollicités par différents candidats situés à gauche de l'échiquier politique (en l'occurrence Podemos et Más Madrid) pour intervenir lors de séances publiques de débat avec différents spécialistes et militants de la santé publique.

Ce que met en exergue l'exemple du collectif de Madrid-Région est le fait que le contexte politico-médiatique peut avoir une incidence non-négligeable sur la capacité d'un collectif à exister, à perdurer, à fidéliser ses membres qui sont confortés dans l'idée que ce qu'ils font a de l'écho. À l'inverse des autres collectifs à l'étude, les membres du groupe de Madrid-Région ne souffrent pas d'un sentiment de déficit de légitimité sociale, ou de manque d'impact politique, dans la mesure où ils sont sans cesse, notamment à la faveur du contexte sanitaire, courtisés par d'autres acteurs sociaux, politiques et médiatiques.

### Conclusion de chapitre

Ce chapitre a permis d'interroger le délaissement des collectifs d'audit citoyen quelques années après leurs mobilisations. On a alors recensé quatre motifs principaux de désinvestissement militant : l'épuisement, l'obsolescence de la cause, la déception en termes d'impact social et la déception politique.

Ces éléments contribuent à la littérature sur le désengagement militant, qui porte une focale davantage sur les motifs de dé-sociation à l'intérieur du collectif, dans des luttes pour le *leadership*. On a montré qu'il est en état tout autrement pour les auditeurs-citoyens qui eux, en viennent à se désinvestir non pas en raison de l'augmentation des tensions internes et l'affaiblissement du lien entre les militants, mais en raison du manque de rétributions collectives attribuées à leurs actions, qui compenseraient les coûts engagés dans un tel militantisme de savoir/pouvoir. C'est donc l'évolution de l'audit citoyen dans son environnement social et politique qui pousse les militants à se désinvestir, de manière processuelle.

Au-delà des motifs de l'*exit*, on a restitué, de manière précise, thématique et quantifiée – ce que peu d'études sur le désengagement systématisent – le devenir post-audit citoyen des militants selon plusieurs tendances. Pour un premier ensemble d'individus, le passage par l'audit citoyen permet de renforcer leur disposition à être citoyen-contrôleur. Certains militaient déjà de cette manière avant de s'engager dans les collectifs, et continuent à valoriser des pratiques de contrôle auprès des décideurs après l'audit citoyen. Pour d'autres, il s'agit de revenir vers le registre de la démodé militante – militer par la démocratisation du savoir en renonçant à aller interpellier directement les politiques –, que de nombreux militants avaient investi avant leur entrée dans les collectifs d'audit : ATTAC et CADTM notamment. Pour une petite poignée minoritaire d'individus, la carrière militante se poursuit sur des enjeux tout autre (coopérative

alimentaire, secteur de la solidarité). Ainsi, on voit comment certains militants sont plus disposés à poursuivre le militantisme par le contrôle citoyen.

Dans tous les cas, on a illustré le caractère intermittent du contrôle-citoyen à partir de nos cas d'études, et à partir de certaines variables contextuelles et relationnelles. Le fait d'évoluer dans de petits collectifs militants contribuent notamment à rendre difficile le maintien de l'engagement comme citoyen-contrôleur, qui est comme on l'a vu, à fort coût.

## Conclusion de partie

On espère avoir montré, dans cette partie, l'importance d'encadrer l'étude d'une forme de militantisme dans ses dimensions contextuelles et relationnelles. On a tenu compte de la manière dont des environnements externes ou associés à l'espace des militants étudiés exerçaient des influences sur la nature de leur engagement et les possibilités de le prolonger.

Il s'est agi d'évaluer le bilan de l'action des citoyens-contrôleurs de la dette, à la fois en termes d'effets sociaux et d'effets politiques. On a objectivé, à partir de la recension des publics sensibilisés en pratique par les militants (en les comparant aux publics-cibles revendiqués par ces militants) leurs effets sociaux. À partir de documents (programmes électoraux, propositions politiques dans des arènes institutionnelles, documents institutionnels), on a mis en valeur les effets politiques des audits citoyens. On a aussi tenu compte des perceptions subjectives de ces effets par les militants eux-mêmes. Au-delà de la mesure de l'impact des militants, en dépit d'effets politiques que les militants jugent insuffisants, on a mis en valeur comment leur engagement sur plusieurs années dans les collectifs avait pu leur offrir certaines rétributions rendant leur maintien dans l'audit citoyen désirable, avant de s'épuiser relativement par la suite, face aux tensions rencontrées et inhérentes à la figure du citoyen-contrôleur : alimenter la lutte partisane plutôt que coproduire l'action publique ; parler au nom des citoyens et de la majorité sociale, sans parvenir à mettre en scène la logique du nombre (chapitre 7).

Ensuite, le chapitre 8 a étudié les manières dont les décideurs comprenaient cette figure que les auditeurs-citoyens cherchaient à imposer. On a mis en valeur qu'une part non-négligeable des responsables politico-administratifs discréditait cette tentative d'intrusion des militants dans les territoires politiques des élus (et leur tentative de redéfinition des rôles, de promotion d'une nouvelle division du travail politique). Cela renseigne plus largement sur le fait qu'imposer la figure de citoyen-contrôleur n'est pas une chose facile. Instituer une telle figure dans les

relations entre gouvernants et gouvernés suppose de rogner certaines prérogatives auprès des gouvernants, qui sont peu susceptibles de se laisser déposséder.

Après plusieurs années de mobilisation, les citoyens-contrôleurs de la dette publique se démobilisent, et ce phénomène d'*exit*, dont on a étudié les modalités au chapitre 9, aura eu le mérite de nous apporter deux contributions théoriques. La première, de l'ordre d'une sociologie politique relationnelle, est la suivante : il est d'autant plus difficile de maintenir dans le temps un engagement sociopolitique qu'il produit peu d'effets sur le système politique dans lequel les militants évoluent et dont ils interpellent des autorités. D'autant plus lorsque les revendications de ces militants sont mal comprises – et peu ajustées aux structures mentales – des les décideurs sollicités, ces derniers ne permettant pas de comprendre la logique propre des citoyens-contrôleurs qu'ils assimilent finalement à des militants partisans « fauteurs de trouble ». Deuxièmement, au niveau de la sociologie de l'action collective, cela nous apprend également que le militantisme de savoir/pouvoir, bien que pouvant être déployé par ses artisans au service d'un discours visant à *représenter* les citoyens, a toutes les chances de se couper de la logique du nombre, à mesure que les militants s'enlisent dans une bataille argumentative et de représentations avec les autorités, à coups de ressources techniques et expertes. La technicisation accrue du discours militant prive l'action collective d'une portée sociale large, qui est pourtant l'un des ressorts de légitimation politique de l'action militante.

On voit donc que la tendance à faire perdurer le rôle de citoyen-contrôleur passe par des formes plutôt intermittentes, du moins pour les cas de citoyens-contrôleurs à l'étude (qui ne vivent pas *du* contrôle citoyen). Ils ne sont pas susceptibles, à titre individuel ou collectif, de faire perdurer dans le temps ce type de rôle, à l'exception du collectif de Madrid-Région. Celui-ci dispose de militants retraités, prêts à investir un temps biographique propice à faire perdurer l'institution sociale du contrôle citoyen, et une résonance culturelle, dans la mesure où ces militants parviennent à montrer l'importance de leur cause : contrôler l'usage des deniers publics relatifs au système de financement de la santé publique, dans une conjoncture de crise sanitaire, où de nombreux citoyens ont redécouvert l'état insatisfaisant des services publics de la santé.

La figure du citoyen-contrôleur tel qu'elle se met en place dans le cadre des collectifs d'audit semble particulièrement exigeante (et difficile à faire tenir avec d'autres sphères de la vie sociale des auditeurs-citoyens). On a vu comment certains militants se sont « recyclés » dans d'autres formes de contrôle des agirs gouvernants, que ce soit au sein d'une formation politique ou dans des engagements écologistes, sur des sujets économiques ou dans la nébuleuse féministe. Malgré les coûts engendrés par le fait d'instituer une telle figure, on s'aperçoit, et il pourrait être intéressant d'en faire une sociohistoire, qu'elle n'est pas complètement neuve. Des

groupements d'individus scrutant scrupuleusement les agirs politiques des mandatés politiques semblent relever d'un phénomène normal<sup>61</sup>, bien que non majoritaire<sup>62</sup>. On pourrait faire l'hypothèse que le contrôle citoyen est un phénomène social en développement, qui s'installe dans le temps, grâce à l'action d'une myriade d'individus et de groupes occupant de manière intermittente ce rôle de citoyen-contrôleur.

Il faut prendre en compte que la figure de citoyen-contrôleur demeure le fait de militants souvent surdotés culturellement par rapport à la moyenne sociologique, qui bénéficient de formes de rétributions (surtout symboliques dans le cadre des audits citoyens, mais elles peuvent être également financières dans le cadre de certains observatoires citoyens ou d'ONG), et qui sont disposés à dédier du temps à une telle activité. En ce sens, elle n'est pas une activité sociale inclusive et « démocratique ». Cela apparaît plutôt comme un rôle d'une avant-garde éclairée autoconsacrée, qui cherche à rendre intelligible auprès de la masse des citoyens les ressorts d'une action publique sans cesse complexifiée, en s'adressant simultanément aux décideurs, en les interpellant de manière tant critique que prescriptive, tout en rendant compte (au-delà de toute logique formelle) des agirs des gouvernants, auprès des gouvernés (ou plutôt de certaines catégories de gouvernés auxquelles les citoyens-contrôleurs ont accès).

Dans la conjoncture politique à venir, associée à un phénomène de moyen-terme de défiance vis-à-vis des gouvernants, on peut affirmer que le déploiement en pratique d'une telle figure, ou à défaut d'un tel imaginaire, dont les déclinaisons sont multiples et variables (le mouvement des Gilets Jaunes, les mouvements de défense de la santé publique en Espagne et en Belgique), n'est pas amené à se réduire. En effet, les formes contemporaines de revendication de formes actives de citoyenneté politique – en dehors de la seule qualité de citoyen-électeur – qu'il est difficile de mesurer quantitativement, sont particulièrement prisées, face au gouvernement représentatif de plus en plus appréhendé comme un régime déléгатif, en l'absence de mécanismes de contrôle populaire des élus afin de garantir la production de décisions plus acceptables

---

<sup>61</sup> Au sens d'Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, op. cit. p. 59.

<sup>62</sup> Voir par exemple : Catherine Bolzendahl, Hilde Coffé, « Are "Good" Citizens "Good" Participants ? Testing Citizenship Norms and Political Participation across 25 Nations », *Political Studies*, Vol. 61, 2013, p. 52.



## CONCLUSION

Cette thèse a consisté à retracer le travail d'imposition, par des militants issus de trois pays différents, de la figure du citoyen-contrôleur dans leurs configurations politiques respectives. On a exploré les modalités et les ressorts d'un engagement politique à l'heure de la démocratie post-électorale, où l'élection ne définit plus la seule manière de faire de la politique, et dans laquelle la participation politique des citoyens dépasse les seules échéances électorales, pour contrôler les élus et responsables politiques dans les temps plus « froids » de la politique. Ainsi, le désenchantement politique, diagnostiqué par divers observateurs à partir de la montée grandissante de l'abstention électorale, est à nuancer, par l'étude d'autres comportements politiques et de formes de participation citoyenne extra-électorales, à laquelle on espère avoir contribué.

Pour éclairer la figure du citoyen-contrôleur, on s'est refusé de partir des catégories analytiques développées dans la littérature sur la participation citoyenne. On a montré comment des groupes de citoyens agissaient en-dehors des rôles prescrits par les institutions politiques. Les citoyens-contrôleurs n'ont pas attendu que leurs interlocuteurs institutionnels les informent, les consultent ou organisent leurs délibérations<sup>1</sup>. Ils ont tenté d'imposer des nouvelles manières d'interagir entre gouvernants et gouvernés, en n'attendant pas des institutions qu'elles les sollicitent, et en ne se contentant pas de ce qui était déjà prévu par le droit.

Par ailleurs, on a souhaité aller plus loin dans l'analyse de ce que signifie être un citoyen « assertif » ou « critique »<sup>2</sup>, à partir de cas d'études situés, en revenant sur les pratiques auxquelles cette volonté de réinventer des formes de citoyenneté politique donnait lieu. Partir de certaines catégories savantes (citoyens représentatifs, participatifs, délibératifs, furtifs, ou démocrates directs<sup>3</sup>) ne permettait pas non plus de saisir l'aspiration des militants étudiés à réformer l'ordre politique. On a fait émerger cette figure de citoyen-contrôleur, en dehors des catégories existantes, pour mettre en valeur l'une des possibles expressions démocratiques contemporaines visant à régénérer la démocratie représentative. Au-delà des tentatives

---

<sup>1</sup> Jean-Benoît Pilet, Dries Verlet, An Heyerick, Pascal Delwit, Thomas Block, « Participatory Democracy in Belgium. Between the Politician's Mistrusts and Citizen Apathy... », *op. cit.*

<sup>2</sup> Russell Dalton, Christian Welzel (dir.), *The Civic Culture Transformed...*, *op. cit.* ; Pippa Norris (dir.), *Critical citizens...*, *op. cit.*

<sup>3</sup> Russell Dalton et al., « Public Opinion and Direct Democracy », *art. cit.* ; Mikko Mattila et Åsa Bengtsson, « Direct Democracy and its Critics », *art. cit.* ; Michael Neblo et al., « Who Wants to Deliberate - And Why? », *art. cit.* ; Åsa Bengtsson, « Citizens' Perceptions of Political Processes », *art. cit.* ; Sergiu Ghergina, Brigitte Geissel, Brigitte, « Linking Democratic Preferences and Political Participation... », *art. cit.*

d'imposition d'un contrôle citoyen sur l'action des décideurs, on a insisté sur une deuxième dimension de la démocratie, plus substantielle, pourtant peu mise en valeur dans la littérature sur les perceptions démocratiques des citoyens<sup>4</sup>. On a souhaité donc revenir sur cette double dimension de l'imaginaire démocratique des citoyens-contrôleurs étudiés : ils préconisent le redéploiement de l'État social, sous étroite surveillance démocratique.

Cette figure de citoyen-contrôleur a été réinscrite dans des trajectoires de militants d'horizons nationaux variés. Et c'est là, tout l'intérêt d'une comparaison : montrer que la figure du citoyen-contrôleur circule au-delà du seul contexte français, ce qui permet de relativiser les travaux de Rosanvallon sur le registre de surveillance citoyenne alors étudiée uniquement en-deçà des Pyrénées<sup>5</sup>. De plus, l'entreprise comparative permet de voir comment la figure de citoyen-contrôleur est modulée par un ensemble de variables contextuelles, relationnelles, politiques et juridiques. En effet, l'audit citoyen pensé par les militants à l'étude comme une authentique technologie politique – visant à résoudre à la fois la crise financière et celle de la représentation – donne lieu à des appropriations plurielles de la part des militants, et des nuances dans l'imaginaire démocratique qu'on a cherché à analyser tout au long de la thèse.

Certains souhaitent ériger le citoyen-contrôleur en institution sociale pour jouer les intermédiaires informels entre gouvernants et gouvernés. D'autres cherchent à lui donner une matérialité institutionnelle et à régler juridiquement les échanges entre gouvernants, citoyens-contrôleurs et gouvernés. Ces rapports au potentiel devenir institutionnel de l'audit traduit des positionnements différenciés (de méfiance ou de confiance) vis-à-vis des institutions politiques. L'audit informel est plutôt préconisé par les militants les plus âgés des collectifs français et de Madrid-Ville, souvent déjà passés par les formes classiques de militantisme partisan et qui en sont sortis déçus à bien des égards. Pour eux, les dispositifs de participation institutionnelle ne sont qu'un faux-semblant de participation citoyenne, ne permettant pas véritablement de rééquilibrer les prérogatives politiques entre décideurs et gouvernés. Pour les militants qui se positionnent en faveur de l'institutionnalisation de l'audit citoyen, les voies de socialisation à la politique ne sont pas les mêmes, ils sont moins âgés et plus enchantés vis-à-vis du potentiel de nouveaux dispositifs de participation, pour contrebalancer les écueils de l'ordre représentatif.

L'exercice comparatif a permis de mettre en valeur des profils de militants, qui pouvaient diverger d'un pays à un autre. Si l'on observe, dans tous nos cas d'études, des militants mobilisés de longue date dans les questions liées à l'économie politique ou à la dette, disposés

---

<sup>4</sup> À l'exception du travail déjà mentionné de Mónica Ferrín et de Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View and Evaluate Democracy*, *op. cit.*

<sup>5</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, *op. cit.*

à créer des collectifs d'audit citoyen, on s'aperçoit que les collectifs ont attiré des segments différents de militants. Les militants espagnols ne ressemblent pas aux militants français, en termes de trajectoires sociales (niveau d'études, professions, types de collectifs militants fréquentés). Les auditeurs liégeois représentent un entre-deux, avec des militants proches du pôle français et d'autres plutôt proches du pôle espagnol. La forme de l'audit et du contrôle citoyen dépend donc des dispositions des militants (compétences et ressources forgées dans des expériences militantes antérieures, rapports à la politique). Elle dépend aussi des configurations politiques dans lesquelles les militants agissent, comme on le résume ici.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RÉSULTATS DE LA COMPARAISON**

<b>Collectif</b>	<b>Échelles / objet de la mobilisation</b>	<b>Vision de l'audit citoyen</b>	<b>Modes d'action</b>
<b>Nîmes</b>	Métropolitaine / emprunts structurés	Projet ponctuel et non-institutionnalisé	Rapports financiers, échanges (lettres) avec les élus, conférences et notes de presse, actions en justice, réunions publiques, tracts militants, manifestations.
<b>Grenoble</b>	Métropolitaine / emprunts structurés	Projet ponctuel et non-institutionnalisé	Rapports financiers, rencontres avec les élus, actions de rue, articles de presse, conférences et notes de presse, actions en justice, réunions publiques, tracts militants.
<b>Catalogne</b>	Régionale / multiples aspects liés à un endettement élevé	Dispositif permanent et institutionnalisé Démocratie participative, délibération et décisions remises aux élus	Rapports financiers, rencontres avec des élus, actions de rue, articles de presse, articles militants, notes de presse, réunions publiques, motion parlementaire, manifestations.
<b>Barcelone</b>	Municipale / sans objet précis	<i>Ibid.</i>	Rencontres avec l'équipe municipale, proposition sur une plateforme participative, journées de la « démocratie directe »
<b>Madrid–Région</b>	Régionale / multiples aspects liés à un endettement élevé (santé publique)	Dispositif permanent et non-institutionnalisé (institution sociale)	Rapports financiers, rencontres avec les élus, articles de presse, conférences et notes de presse, réunions publiques, actions en justice, manifestations.
<b>Madrid–Ville</b>	Municipale / multiples aspects liés à un endettement élevé	Dispositif permanent et institutionnalisé Démocratie participative, délibération et référendum	Rapports méthodologiques, rencontres avec les élus, actions de rue, articles de presse, articles militants, structures participatives, réunions publiques, manifestations.
<b>Liège</b>	Municipale / multiples aspects liés à un endettement élevé	Non	Rapports financiers, rencontres avec les élus, actions de rue, articles de presse, articles militants, réunions publiques.

Collectif	Relations politiques	Effets politiques
Nîmes	Relais politiques dans l'opposition	
Grenoble	Contacts avec l'exécutif métropolitain Relais politiques dans l'opposition	
Catalogne	Relais politiques dans l'opposition	Vote d'une motion parlementaire sur le principe d'un « audit populaire » de la dette
Barcelone	Contacts avec l'équipe municipale	Mise en place d'un audit technique Politiques de transparence Effets indirects dans l'allocation des finances publiques
Madrid–Région	Relais politiques dans l'opposition	
Madrid–Ville	Relais politiques dans la majorité	Prise en charge de l'institutionnalisation de l'audit citoyen par l'équipe municipale Politiques de transparence Effets directs dans l'allocation des finances publiques
Liège	Relations cordiales avec la majorité et l'opposition politique	Politiques de transparence

En considérant ces tableaux résumant les résultats de la comparaison, on peut tirer quelques conclusions. D'une part, les collectifs français, s'étant mobilisés sur des emprunts financiers particuliers, sont restés tributaires du devenir de ces emprunts. Ils ont eu du mal à remonter en généralité, et à faire résonner leurs revendications, au-delà de ce problème localisé, contrairement au collectif de Madrid–Ville dont l'action a été reprise par tout un ensemble d'acteurs (politiques et médiatiques) pendant la crise de la COVID-19. Si le collectif grenoblois s'est entretenu avec certains décideurs exécutifs, il s'est, comme à Nîmes, surtout inscrit dans une relation d'opposition à l'exécutif, ne permettant pas d'obtenir des effets substantiels en termes d'action publique. Au niveau des collectifs de Madrid–Ville et de Catalogne (quand il interpelle l'exécutif barcelonais), les militants sont parvenus à influencer sur le cours de l'action publique, bénéficiant de relais politiques siégeant dans l'équipe municipale.

D'autre part, si l'on compare les collectifs ayant interpellé des élus d'opposition, ceux qui s'inscrivent dans des configurations politiques au niveau de régions au pouvoir législatif (Madrid–Région et Catalogne) sont davantage susceptibles d'obtenir des effets politiques, par rapport aux collectifs qui s'appuient sur des élus municipaux, communaux ou métropolitains

d'opposition. Cela peut s'expliquer dans la mesure où l'opposition y dispose de prérogatives et d'une place plus déterminante qu'au niveau des assemblées métropolitaines ou communales, où le rôle des élus d'opposition sur lesquels s'appuient les auditeurs-citoyens est réduit au profit d'un exécutif qui est le véritable pilote de l'action publique.

De plus, bien que les collectifs français soient allés jusqu'à mobiliser la justice, ils n'ont pas réussi à autant s'imposer politiquement (dans le marché des biens publics qu'évoque Michel Offerlé) que leurs homologues espagnols et belges. Les collectifs espagnols ont su faire valoir l'audit citoyen comme un dispositif central (même si c'est du côté des partis d'opposition de gauche) dans le champ politique (en témoignent les programmes électoraux de ces partis), à Madrid comme en Catalogne, mais aussi au niveau espagnol plus largement. À Liège, les militants ont réussi à imposer l'audit citoyen au niveau du champ politique local, mais pas régional ni fédéral. De manière plus générale, les citoyens-contrôleurs de la dette ont fait preuve d'une certaine inventivité pour faire valoir leurs revendications, en recourant simultanément ou successivement à des modes d'action auxquels les décideurs n'avaient pas forcément l'habitude de faire face de la part de groupements militants. En ce sens, ceux-ci ne se sont pas contentés d'intervenir à travers des mécanismes formels de participation citoyenne, prévus par exemple au niveau des communes wallonnes, ou au parlement catalan. Leurs actions ne sont pas conformées strictement à une éventuelle structure d'opportunités déterminée exclusivement par les institutions.

Au-delà des ressources et des dispositions des acteurs, on a montré que le contexte et les relations politiques des militants conditionnaient en partie leur entreprise de contrôle citoyen. Il y a d'abord la résonance de la cause, dont tous les collectifs ont bénéficié au moment de la crise de la dette, dans la première partie de la décennie 2010. Ils ont fait raisonner les résultats de leurs audits citoyens avec les préoccupations politiques qui apparaissent légitimes dans la conjoncture où ils se mobilisaient. Mais sur un temps plus long, seul le collectif de Madrid-Région est parvenu à renouveler l'intérêt social et politique autour de sa mobilisation, en dehors du contexte de crise de la dette du début des années 2010<sup>6</sup>.

Ensuite, on est aussi revenu sur la manière dont les acteurs politiques ont reçu les demandes militantes. Les prises de position des élus et décideurs, en faveur ou contre la logique

---

<sup>6</sup> Si l'entrée dans l'ère du « quoi qu'il en coûte » a toutes les chances de provoquer des effets contextuels négatifs pour ces militants madrilènes, on reste persuadé de la résilience du néolibéralisme (pour reprendre l'expression de Colin Crouch, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity, 2011), et du retour progressif aux critères de contrainte budgétaire.

prescriptive des militants, tiennent souvent à leurs positions dans les institutions politiques (et à la force de l'institué<sup>7</sup>). Du côté des élus d'opposition, les militants trouvent un public davantage à l'écoute, notamment parce que cela permet à ces élus d'alimenter la critique de l'exécutif et de jouer leur rôle d'opposant au sein des assemblées délibérantes. Pour le commun des décideurs exécutifs qui ont été les interlocuteurs institutionnels des auditeurs-citoyens, leur perplexité vis-à-vis de ce qu'ils revendiquent (la reconnaissance d'un contrôle citoyen sur l'action publique et la réorientation des structures de l'économie publique) tient notamment à leurs structures mentales (aux catégories d'entendement du politique). Celles-ci se conforment souvent, au fil de leur socialisation institutionnelle, à la « vérité » de l'institution – un ensemble de croyances sédimentées non pas inaltérables mais difficilement altérables –, que les militants ici à l'étude remettent peut-être trop « brutalement » en cause.

On insistera dans cette conclusion sur le fait que la position politique occupée par les auditeurs-citoyens constitue un poste d'observation privilégié du politique et de l'action collective. Si les militants sont relativement singuliers sur le plan sociologique, il s'agit de montrer qu'ils condensent tout un ensemble de représentations collectives et politiques sur le rôle de l'État en démocratie, et sur la place des citoyens dans l'économie des pratiques des régimes démocratiques. Ensuite, on exposera ce que cette thèse est susceptible d'apporter à la sociologie de l'action collective, en revenant sur le militantisme de savoir/pouvoir et en interrogeant son potentiel démocratique.

### I. L'imaginaire démocratique et le rôle de l'État

Cette haute et autre conception de la politique, et cette manière de repenser les frontières entre « police » et « politique » au sens de Jacques Rancière<sup>8</sup>, n'est en rien propre aux auditeurs-citoyens. En décortiquant cette imaginaire démocratique, en faisant émerger des catégories (chapitres 2 et 3 notamment), on souhaite montrer qu'il est en réalité plus largement partagé dans la société. Dans cette mesure, les auditeurs-citoyens ne participent qu'à un courant social (au sens durkheimien) plus large.

Tout d'abord, les militants plaident pour un élargissement des prérogatives et des territoires politiques des citoyens par rapport à ceux des décideurs. Il s'agit pour eux de revendiquer une

---

<sup>7</sup> Les catégories d'entendement et de représentations du monde légitimes, difficiles à remettre en cause.

<sup>8</sup> Jacques Rancière, *Aux bords du politique*, op. cit.

division du travail politique qui s'éloigne des standards de la démocratie délégative, pour donner plus de prises aux citoyens dans les interactions avec les gouvernants. Comme cela a été constaté auprès d'autres segments de la population<sup>9</sup>, prôner un imaginaire démocratique qui s'affranchirait totalement du principe représentatif ne va pas de soi. Ainsi, cette thèse donne à voir et à comprendre des formes contemporaines et critiques des rapports à la politique : refonte mais pas abolition du gouvernement représentatif, revalorisation des motifs moraux dans le jugement politique, élargissement des « titres à parler » politique au-delà des seuls acteurs affranchis – soit par le suffrage électoral ou par la détention reconnue d'une compétence technique (fonctionnaires) – et au-delà de la seule compétition électorale. Pour beaucoup, la démocratie ne doit donc ni se réduire au moment électoral, ni à des formes d'intermittence<sup>10</sup>.

Ensuite, les auditeurs-citoyens participent à un mouvement de revalorisation de la place du politique dans la détermination des choix économiques. Et si l'on se penche sur les travaux du juriste Alain Supiot, quand il fait la généalogie de la démocratie économique<sup>11</sup>, on voit que ce mouvement précède largement l'action de ces militants en particulier. Si l'on considère les mobilisations sociales plus récentes (Gilets Jaunes, crise de la COVID-19), on s'aperçoit bien que la politisation des questions économiques fluctue au cours du temps. Depuis la crise de 2008, on ne prend pas trop de risques en affirmant que la politisation (en tant que réappropriation collective) de ces enjeux s'est accentuée. Le fait de prendre les structures de l'économie politique comme enjeu politique (et démocratique) consiste surtout à faire valoir une autre conception de la démocratie qui ne se définit pas seulement à travers un ensemble de règles procédurales et de modalités d'interaction entre gouvernants et gouvernés. Les auditeurs-citoyens partagent l'idée que la démocratie se caractérise aussi par une dimension substantielle et par le fond des décisions publiques. Autrement dit, la démocratie ne résiderait pas seulement dans la qualité des interactions qui président entre gouvernants et gouvernés, mais aussi dans la capacité à orienter l'action publique et politique vers des valeurs considérées comme démocratiques : réduction des inégalités socioéconomiques, justice sociale et fiscale.

Cette manière de concevoir la finalité de l'action publique n'est pas spécifique aux acteurs à l'étude, comme l'atteste l'ouvrage de Mónica Ferrín et de Hanspeter Kriesi qui explique qu'un nombre non-négligeable de citoyens européens ne conçoit pas seulement la démocratie à travers les standards du libéralisme politique (élections libres, libertés d'expression et de la presse),

---

<sup>9</sup> Camille Bedock, « Citizens' Contrasting Aspirations About Their Political System... », *art. cit.* ; Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud, Héloïse Nez, Jessica Sainty, Julien Talpin, « Les Français veulent-ils plus de démocratie... », *art. cit.*

<sup>10</sup> Marion Carrel, Catherine Neveu, Jacques Ion (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.

<sup>11</sup> Alain Supiot, *Figures juridiques de la démocratie économique*, *op. cit.*

mais également à travers la capacité des élus à redistribuer l'argent public de manière à réduire relativement les écarts de richesse<sup>12</sup>.

Et cette demande de démocratie sociale, d'un retour sous contrôle de l'État-Providence ou de l'État social, passe par une revendication collective qui déborde le seul imaginaire des auditeurs-citoyens, à savoir la demande de réaffirmation de la souveraineté publique (et la consolidation du capital public), pour assurer aux citoyens un minimum de bien-être économique et social, et un niveau de vie acceptable pour tous. Cela passe ainsi par ce que l'on a appelé l'imaginaire de collusion vis-à-vis des puissances du privé, dont l'État et les pouvoirs publics doivent limiter les comportements, lorsque ceux-ci affectent les conditions de vie des citoyens (et la qualité des processus démocratiques). La démocratie est ainsi pensée par les citoyens-contrôleurs de la dette publique comme l'affirmation de la supériorité du public sur les intérêts privés.

Ce qui est peut-être plus spécifique aux auditeurs-citoyens est qu'ils allient dans leur critique de la démocratie, telle qu'elle leur apparaît en pratique, la nécessité de démocratiser au double sens les structures de l'économie politique : en associant les citoyens à la définition du bien commun, ce qui en retour permettrait de produire des décisions publiques plus justes socialement. Ainsi, l'analyse des auditeurs-citoyens révèle que les représentations sociales autour de la démocratie ne se réduisent pas qu'à la dimension habituellement valorisée dans la littérature sur les perceptions démocratiques des citoyens, à savoir l'architecture des relations gouvernants/gouvernés. Elles prennent en compte des dimensions plus substantielles de la démocratie.

Au-delà de la seule analyse des représentations démocratiques, on espère avoir contribué également, dans cette thèse, aux réflexions sur le renouvellement du répertoire tactique et des formes de participation et de mobilisation citoyenne.

## II. Le répertoire tactique du militantisme de savoir/pouvoir

L'autre apport de cette thèse a consisté à réfléchir, par la figure du citoyen-contrôleur, aux mutations du répertoire de l'action collective contemporaine. Au-delà des formes les plus visibles et classiques du registre contentieux, il s'est agi de montrer que des militants et des groupements citoyens plus largement étaient susceptibles de lutter politiquement en opposant

---

<sup>12</sup> Mónica Ferrín, Hanspeter Kriesi (dir.), *How Europeans View and Evaluate Democracy*, *op. cit.*



aux décideurs des connaissances et des registres de savoir. Comme on l'a vu, la volonté de contrôler les décideurs, en faisant valoir sa compétence à fonder un raisonnement selon les modalités légitimes d'énonciation du politique (en utilisant les chiffres et le droit par exemple), suppose déjà un certain rapport valorisé au savoir. Cela n'est qu'une des formes possibles d'un phénomène social plus large, que l'on peut dénommer le militantisme de savoir/pouvoir. Ce concept invite tout autant à s'intéresser à des formes d'action collective et militante plus pacifiées, discrètes mais pas moins conflictuelles (au sens symbolique). Par ailleurs, il représente davantage un concept relationnel que de substance<sup>13</sup>, puisqu'il implique notamment d'étudier les modes de réception des arguments sophistiqués des militants par les décideurs eux-mêmes<sup>14</sup>.

Ce militantisme de savoir/pouvoir semble d'ailleurs représenter une déclinaison relativement « élitare » du militantisme, en ce qu'il suppose des ressources (scolaires, relationnelles, communicationnelles) et des dispositions (dans notre cas, socialisation à l'économie politique, disposition à l'autodidactie militante et goût de l'apprentissage), pour que des acteurs se l'approprient. Il serait aussi, mais cela nécessiterait d'autres cas d'études, particulièrement le fait de classes moyennes éduquées (à l'image des Gamistes des années 1970 en France, ou plus tard des mouvements écologistes). Ces quelques dispositions font que ces militants jouant sur les registres du savoir investissent des outils experts pour faire de la politique à la lisière des mondes politiques institutionnalisés, plutôt que de recourir au registre du nombre<sup>15</sup> (qu'ils ont en majorité expérimenté par le passé). On peut plus largement affirmer que ce type de militantisme est subsumé par une dynamique cernée par Jean-Pierre Gaudin : l'augmentation du travail intellectuel dans la production de l'action publique<sup>16</sup>.

Enfin, ce militantisme de savoir/pouvoir invite à relativiser les conclusions parfois trop normatives de Pierre Rosanvallon, qui fait l'analogie entre la surveillance citoyenne et la défiance démocratique. Alors qu'il considère la profusion de formes de surveillance citoyenne comme un phénomène aboutissant à de « l'impolitique »<sup>17</sup>, il s'agit là de montrer que le citoyen-contrôleur, et plus largement le militantisme de savoir/pouvoir, ne se limitent pas aux seuls registres de la critique négative et de la dénonciation. Ils sont aussi des acteurs prescriptifs, qui

---

<sup>13</sup> Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, *op. cit.*, p. 158.

<sup>14</sup> Il est par exemple dommage que de nombreuses études sur l'action collective ne s'intéressent pas plus finement aux relations entre militants experts et leurs interlocuteurs institutionnels. À titre d'exemple : Sylvie Ollitraul, *Militer pour la planète...*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, *op. cit.*

<sup>16</sup> Jean-Pierre Gaudin, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique », in Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis...*, *op. cit.*, p. 236.

<sup>17</sup> Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie...*, *op. cit.*, p. 305 : « [...] les différents pouvoirs contre-démocratiques se sont constitués comme une addition de pratiques sans aucun plan d'ensemble »).

inventent et diffusent de nouvelles catégories d'entendement, de normes et de pratiques politiques. Dans le cas des auditeurs-citoyens, on a observé qu'ils ne se contentaient pas d'élaborer du compromis et de « transcoder »<sup>18</sup>, mais qu'ils essayaient de dés-instituer certaines formes officielles d'entendement du politique, pour y substituer d'autres catégories de perception, visant à inspirer de nouvelles pratiques politiques plus conformes aux valeurs et à la morale des acteurs. D'autant que de telles catégories d'entendement du politique ne sont jamais immuables : à cet égard, la crise de la COVID-19 nous rappelle que des idées alors inacceptables quelques années auparavant (comme la mutualisation de dettes européennes) sont devenues légitimes à la faveur d'une nouvelle conjoncture. On a vu comment les auditeurs-citoyens ont parfois tenté d'imposer leurs concepts propres, comme la « dette illégitime », dans l'ordre du discours institutionnel, de même qu'ils ont contribué à responsabiliser (avec d'autres acteurs) certains décideurs politiques, ou encore à l'institution de clauses sociales dans les marchés publics (à Barcelone ou à Madrid par exemple).

Ayant posé ces quelques éléments, il reste à évaluer si ce type de militantisme et si la figure du citoyen-contrôleur provoquent des effets proprement démocratiques. Ces formes d'action permettent-elles effectivement de décloisonner des enjeux politiques alors considérés comme confinés à des cercles d'acteurs qui ont des titres spécifiques à parler ? Permettent-elles d'ouvrir l'espace du discutable à d'autres citoyens ? Favorisent-elles la subjectivation politique de citoyens alors peu intéressés par la politique ?

### III. Le potentiel démocratique du citoyen-contrôleur ?

Si on évalue sur un mode « positif » l'effet de l'action des citoyens-contrôleurs, on peut voir qu'ils constituent des intermédiaires politiques qui permettent de créer du lien entre citoyens ordinaires et décideurs, en proposant l'ouverture d'espaces formels ou informels permettant de mettre en coprésence et de faire délibérer des citoyens et des décideurs. Dans tous les cas, ils contribuent à démocratiser le lien représentatif, en participant à une plus grande densité d'interactions entre gouvernants et gouvernés<sup>19</sup>. Par ailleurs, ils alimentent des dynamiques

---

<sup>18</sup> Pierre Lascombes, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », CURAPP, *La gouvernabilité, op. cit.*, p. 325-338.

<sup>19</sup> Et comme l'affirme Paul Magnette qui avance la notion de « citoyenneté élitiste » pour caractériser les citoyens particulièrement actifs (dans le contexte européen, mais on peut transposer cette considération à nos pays d'études) : « [...] tous les citoyens bénéficient de la mobilisation et de la vigilance des citoyens les plus actifs d'entre eux. Lorsque des journalistes, des universitaires ou des militants des droits de l'homme essaient d'avoir accès aux documents des institutions, et lorsqu'ils vont en justice pour contester les décisions qui leur refusent l'accès, ce qui crée ainsi la jurisprudence élargissant le droit d'accès aux documents, ils conquièrent des droits qui

considérées comme proprement démocratiques, comme le fait d'ouvrir l'agenda politique à de nouveaux enjeux<sup>20</sup>. Plus largement, ils tentent de rendre accessible l'espace de discussion politique à des acteurs qui n'ont pas proprement un titre politique à s'exprimer.

On a aussi vu qu'ils offraient des ressources à certains élus d'opposition qui, en bénéficiant de leurs analyses, tentent de revitaliser la démocratie à l'intérieur même des assemblées délibérantes, alors même que ces élus minoritaires disposent de peu de marge de manœuvre pour s'imposer dans les institutions politiques infranationales. Les éléments d'analyse dégagés par les auditeurs-citoyens permettent à ces élus d'opposition d'alimenter la délibération politique, de développer l'*accountability* de l'exécutif, et de multiplier les interactions entre opposition et majorité.

Enfin, les auditeurs-citoyens s'efforcent également de (re)politiser – c'est-à-dire réintroduire dans des espaces de discussions habituellement fermées et réduits à des cercles de décideurs – des enjeux jusque-là souvent considérés comme étant en dehors de la sphère du discutable (au nom de leur technicité). Il s'agit pour eux de montrer que les structures de l'économie politique doivent faire l'objet de discussions et de délibérations entre une masse de sujets parlants bien plus large que le cénacle d'experts autorisés à en débattre. En cela, ils cherchent à indexer la politique économique au service du projet démocratique, en souhaitant discuter collectivement des règles d'intervention des pouvoirs publics. Ils ont au moins le mérite de réintroduire l'économie dans le politique, rompant alors avec la vision naturalisée des principes économiques.

Sur un mode plus négatif, on pourrait dire que la figure du citoyen-contrôleur contribue à rendre encore plus ingouvernable la société. Aux yeux des décideurs, les militants apparaissent souvent comme des intermédiaires illégitimes et parasites, dont la raison politique est impure. D'un côté, on a vu comment de nombreux responsables politico-administratifs les considéraient comme des militants partisans qui s'en cachent. Ces responsables les voient rarement comme jouant un rôle bénéfique pour la démocratie. Ils ont du mal à comprendre leurs raisons d'agir comme citoyens-contrôleurs. De l'autre, si l'on s'en tient à la mission de subjectivation politique que se sont donné les militants, on voit que les effets sont plutôt limités : les effectifs

---

profitent à tous les citoyens. Et même si seuls les citoyens très bien informés continuent à utiliser cette faculté, et malgré le fait qu'ils ne le font souvent que pour protéger leurs propres intérêts, cela contribue quand même à rendre les institutions responsables pour le bien de l'ensemble des citoyens. » (Paul Maignette, « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship? », *Political Studies*, Vol. 51, 2003, p. 151 ; traduction de l'auteur).

<sup>20</sup> Robert Dahl, *On Democracy*, *op. cit.*

militants ne se renouvellent que très marginalement, les auditeurs-citoyens vont surtout se faire valoir dans des cercles d'affinités sociales et sociologiques. De ce fait, il y a un décalage important entre l'aspiration première des militants étudiés, à savoir mobiliser des masses citoyennes à partir de l'audit citoyen, et la réalité des pratiques de l'audit citoyen qui sont trop exigeantes pour fidéliser durablement et largement de nouveaux militants. La faiblesse du nombre dans le cadre des collectifs d'audit citoyen étudiés contribue en retour à réduire la force des revendications des militants pour démocratiser l'économie politique. On en revient ici au difficile équilibre à tenir entre registre du nombre et de l'expertise, pour espérer obtenir des effets institutionnels.

Que l'on considère le citoyen-contrôleur et ses modes opératoires comme un élément bénéfique ou problématique pour l'ordre démocratique, il convient de ne pas s'interroger seulement sur les effets politiques de court terme. Si le citoyen-contrôleur et le militantisme de savoir/pouvoir ne représentent pas en l'état des phénomènes à même de rassembler des masses militantes, peut-être que leur contribution politique réside ailleurs. Comme l'affirmait lors d'une précédente enquête un militant d'ATTAC<sup>21</sup> :

« Les rapports militants, ça ne fait pas descendre les gens dans la rue. Mais c'est utile, dans la mesure où cela fournit des arguments [...]. L'utilité est un peu souterraine ».

On retrouvera par exemple quelques années après l'extinction de la plupart des collectifs d'audit citoyen de la dette en Europe, la préconisation d'audits citoyens en tout genre (au-delà de la seule question de la dette<sup>22</sup>), ou encore le vocabulaire de « dette illégitime » dans le discours des Gilets Jaunes<sup>23</sup>. L'analogie est ici intéressante, même si les citoyens-contrôleurs étudiés et les Gilets jaunes donnent à voir un recrutement sociologique bien distinct, l'analyse de l'imaginaire démocratique de ces derniers a fait ressortir leur demande d'interventions des pouvoirs publics afin de réduire les injustices sociales, en même temps que la volonté d'instituer

---

<sup>21</sup> Jessy Bailly, *Une évaluation "citoyenne" des finances publiques...*, *op. cit.* Entretien réalisé avec le regretté Michel Husson, le 10 janvier 2018, à Paris.

<sup>22</sup> Que ce soit par des formations partisans (La France insoumise et son « audit citoyen de l'abstention »), par des collectifs de journalistes (Médiacités qui a publié une série de mesures « pour une démocratie réelle locale » à l'occasion des élections municipales en France en 2020), ou encore par des exécutifs locaux requalifiant comme « audit citoyen » des budgets participatifs existants.

<sup>23</sup> « Liste des 42 revendications des gilets jaunes », *Mediapart.fr*, le 2 décembre 2018. En ligne : <https://blogs.mediapart.fr/jeremiechayet/blog/021218/liste-des-42-revendications-des-gilets-jaunes> ; consulté le 16/03/2022 : « Fin de la politique d'austérité. On cesse de rembourser les intérêts de la dette qui sont déclarés illégitimes et on commence à rembourser la dette sans prendre l'argent des pauvres et des moins pauvres mais en allant chercher les 80 milliards de fraude fiscale ».

des mécanismes à même de « renouveler la représentation »<sup>24</sup>. De la même manière, en termes d'effets à moyen terme, les citoyens-contrôleurs de la dette, comme d'autres acteurs anti-austéritaires, ont participé à un mouvement de critique féroce des solutions de réduction budgétaire, qui ne sont désormais plus une option consensuelle, dans le cadre des discussions politiques relatives aux orientations économiques européennes post-COVID 19.

Dans tous les cas, le potentiel démocratique du citoyen-contrôleur pourrait davantage se révéler si les militants parvenaient à tenir leur rôle d'intermédiaire plus substantiellement, c'est-à-dire en offrant des clés de compréhension du monde à des catégories qu'ils n'ont pas l'habitude de fréquenter, en constituant des publics – au sens de John Dewey – auxquels ils montreraient l'intérêt de s'intéresser à l'économie politique pour des raisons démocratiques. Sans quoi ils sont condamnés à apparaître comme des épistocrates aux yeux du grand public, et à technocratiser le débat politique (en légitimant l'ouverture des arènes de discussion au seul profit d'une classe de citoyens-experts), au détriment de la vocation originelle et indigène des citoyens-contrôleurs étudiés dans le cadre de cette thèse.

Il reste à voir si, au-delà des auditeurs-citoyens qui ne sont qu'une catégorie de citoyens-contrôleurs, et au-delà la question de la dette et de l'échelle locale, d'autres acteurs participent à la diffusion de la figure du citoyen-contrôleur et sa mise en pratique, recourant ou non au même imaginaire démocratique et aux mêmes modes d'action que l'on a analysé à partir de nos cas, et faisant face aux mêmes dilemmes.

---

<sup>24</sup> Camille Bedock *et al.*, « Une représentation sous contrôle : visions du système politique et réformes institutionnelles dans le mouvement des Gilets jaunes », *Participations*, Vol. 28, 2020, p. 221-246.

# BIBLIOGRAPHIE

## Références générales et épistémologiques en sciences sociales

- BECKER Howard, GEER Blanche, HUGUES Everett, STRAUSS Anselm, *Boys in White. Student Culture in Medical School*, Chicago, University of Chicago Press, 1992 [1<sup>ère</sup> édition : 1961].
- BLUMER Herbert, *Symbolic Interactionism. Perspective and method*, Berkeley, University of California Press, 1969.
- BOLTANSKI Luc, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009.
- BOLTANSKI *et al.*, « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 51, 1984, p. 3-40.
- BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.
- BOURDIEU Pierre, « De la maison du roi à la raison d'État », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Vol. 118, 1997, p. 55-68.
- BOURDIEU Pierre, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979.
- BOURDIEU Pierre (dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993.
- BOURDIEU Pierre, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, 2014 [1<sup>ère</sup> édition : 2001].
- BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.
- DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, Alcan, 1893.
- DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Bruxelles, Ultraletters, 2013 [1<sup>ère</sup> édition : 1894].
- ÉLIAS NORBERT, *Engagement et distanciation*, Paris, Fayard, 1993 [1<sup>ère</sup> édition : 1983].
- ÉLIAS NORBERT, *La Société des individus*, Paris, Fayard, 2018 [1<sup>ère</sup> édition française : 1991].
- ÉLIAS NORBERT, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1991.
- FOUCAULT Michel, « Les mailles du pouvoir », *Dits et Ecrits. Tome IV*, Paris, Gallimard, 1994.
- FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours. Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*, Paris, Gallimard, 1971.
- GLASER Barney, STRAUSS Anselm, *La découverte de la théorie enracinée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Paris, Armand Colin, 2017 [1<sup>ère</sup> édition française : 2010].
- GLASER Barney, STRAUSS Anselm, « La production de la théorie à partir des données », *Enquête*, Vol. 1, 1995 [en ligne].
- GOFFMAN Erving, *Communication conduct on an island community*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Chicago, 1953.
- GOFFMAN Erving, *Façons de parler*, Paris, Minuit, 1987 [édition originale : 1981].
- GOFFMAN Erving, *Frame Analysis*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne 1 : La présentation de soi*, Paris, Minuit, 1973.
- GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne 2 : Les relations en public*, Paris, Minuit, 1973.
- GRAWITZ Madeline, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, Tome I, 1985.
- LAHIRE Bernard, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, 2011 [1<sup>ère</sup> édition : 1998].
- LAHIRE Bernard, *Tableaux de familles. Heurts et malheurs scolaires*, Paris, Seuil, 1995.
- RAMBAUD Elsa, « La "petite" critique, la "grande" et "la" révolution. Pour une acception non normative de la critique », *Revue française de science politique*, Vol. 67(3), 2017, p. 469-495.
- RAMBAUD Elsa, « L'organisation sociale de la critique à Médecins sans frontières », *Revue française de science politique*, Vol. 59(4), 2009, p. 723-756.
- SARTORI Giovanni, « From the Sociology of Politics to Political Sociology », *Government and Opposition*, Vol. 4, 1969, p. 195-214.
- WEBER Max, *Économie et société. 1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1996 [1<sup>ère</sup> édition : 1922].

## Références méthodologiques

- BACHIR Myriam (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- CHATEAURAYNAUD Francis, « Sociologie argumentative et dynamique des controverses : l'exemple de l'argument climatique dans la relance de l'énergie nucléaire en Europe », *A contrario*, Vol. 16, 2011, p. 131-150.
- FILLIEULE Olivier, « On n'y voit rien. Le recours aux sources de presse pour l'analyse des mobilisations protestataires », in Pierre Favre, Olivier Fillieule, Fabien Jobard (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions représentations*, Paris, La Découverte, 2007, p. 215-240.
- KATZ Jack, « A Theory of Qualitative Methodology: The Social System of Analytic Fieldwork, Method(e)s », *African Review of Social Sciences Methodology*, Vol. 1(1-2), 2015, p. 131-146.
- KAUFMANN Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 2004.
- MAUGER Gérard, « Enquêter en milieu populaire », *Genèses*, Vol. 6, 1991, p. 125-143.
- NAEPELS Michel, « L'épiement sans trêve et la curiosité de tout », *L'Homme*, Vol. 203-204, 2012 [en ligne].
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Émique », *L'Homme*, Vol. 147, 1998, p. 151-166.
- PHARO Patrick, « L'enquête en sociologie morale », *L'Année sociologique*, Vol. 54(2), 2004, p. 359-388.
- PINÇON Michel, PINÇON-CHARLOT Monique, *Voyage en grande bourgeoisie. Journal d'enquête*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

## Politique comparée

- BILAND Émilie, DESAGE Fabien, « Vers un enracinement cosmopolite. Sciences et pratiques de la comparaison internationale », *Politix*, Vol. 120, 2017, p. 7-35.
- DELLA PORTA Donatella, « Comparative analysis : case-oriented versus variable-oriented research », in Donatella Della Porta, Michael Keating (dir.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 198-223.
- DE WAELE Jean-Michel et MAGNETTE Paul (dir.), *Les démocraties européennes. Approche comparée des systèmes politiques nationaux*, Paris, Armand Colin, 2010.
- MÉNY Yves et SUREL Yves, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2009.
- SARTORI Giovanni, « Comparing and Miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 3(3), 1991, p. 243-257.

## Dettes, économie politique et finances publiques

- ALOY Marcel, DUFRÉNOT Gilles, PÉGUIN-FEISSOLLE Anne, *Austérité budgétaire : Remède ou poison ? La zone euro à l'épreuve de la crise*, Neuilly-sur-Seine, Atlande, 2017.
- BEGEGA Sergio González, DEL PINO Eloísa, « From letting Europe in to policy conditionality. Welfare reform in Spain under Austerity », *Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, Working Paper*, 2017.
- BEZÈS Philippe, SINÉ Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- DUVAL Julien, « La dette publique, un problème politiquement construit ? », *Regards croisés sur l'économie*, Vol. 17, 2015, p. 67-78.
- FERLAZZO Edoardo, « La financiarisation des gouvernements locaux. Retour sur la gestion de la crise des emprunts "toxiques" par les collectivités locales, l'État et les banques privées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 221-222, 2018, p. 100-119.
- FOUCAULT Michel, *La Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Le Seuil, 2004.
- GOURGUES Guillaume, HOUSER Matthieu (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan, 2017.
- HIBOU Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.
- KICKERT Walter *et al.*, « La politique d'assainissement des finances publiques en Europe : Analyse comparative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 81(3), 2015, p. 595-619.



- LEMOINE Benjamin, *L'ordre de la dette. Les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.
- LEMOINE Benjamin, « Politiques de l'anti-dette », *Savoir/Agir*, Vol. 35, 2016, p. 77-89.
- LEROY Marc, « La décision budgétaire des collectivités locales en France : quelle démocratie dans le contexte européen de la crise de 2008 ? », *Politique et Sociétés*, Vol. 39(1), 2020, p. 119-156.
- LEROY Marc, ORSINI Gilbert (dir.), *Le financement des politiques publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- PIRON Damien, « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Documentatieblad, Federale Overheidsdienst Financiën – België*, Vol. 73(3), 2013, p. 139-180.
- WILDAVSKY Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, Little Brown and Company, 1984 [édition originale : 1964].

## Action collective / mouvements sociaux

### Littérature francophone

- AGRIKOLIANSKY Éric, « De l'anticolonialisme à l'altermondialisme : généalogie(s) d'un nouveau cadre d'action collective », Colloque "Les mobilisations altermondialistes", Paris, 3-5 décembre 2003.
- AGRIKOLIANSKY Éric, *La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945. Sociologie d'un engagement civique*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- AGRIKOLIANSKY Éric, « Les carrières militantes. Portée et limites d'un concept narratif » in Olivier Fillieule et al. (dir.), *Sociologie plurielle des comportements politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, p. 167-192.
- AGRIKOLIANSKY Éric, FILLIEULE Olivier, MAYER Nonna (dir.), *L'altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, Flammarion, 2005.
- AGRIKOLIANSKY Éric, FILLIEULE Olivier, SOMMIER Isabelle (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 2010.
- AGRIKOLIANSKY Éric, SOMMIER Isabelle (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, Paris, La Dispute, 2005.
- BAAMARA Layla, « (Dés)engagements militants et pratiques de la contestation (2011-2019) », *Mouvements*, Vol. 102, 2020, p. 70-81.
- BAILLOT Hélène, « La carrière du plaidoyer au sein de Jubilé USA : controverses et (re) définition des "bonnes pratiques" militantes », *Critique internationale*, Vol. 67, 2015, p. 33-49.
- BAILLOT Hélène, *Nous ne devons rien, nous ne paierons rien : Jubilee 2000 et la redéfinition du mode de problématisation de la dette des pays pauvres (1996-2000)*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017.
- BERLIVET Luc, SAWICKI Frédéric, « La foi dans l'engagement. Les militants syndicalistes CFTC de Bretagne dans l'après-guerre », *Politix*, Vol. 27, 1994, p. 111-142.
- CAPRON Michel, FANIEL Jean, GOBIN Corinne, WADEWATTYNE Jean, « Mobilisations sociales sur fond de crises multiples », *Chronique internationale de l'IREC*, Vol. 137, 2012, p. 31-36.
- CÉFAÏ Daniel, TROM Danny (dir.), *Les formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, EHESS, 2001.
- COURTY Guillaume, GERVAIS Julie, « Les représentant.e.s d'intérêt et la campagne présidentielle de 2012. Rapports au politique et formes de coopération avec les candidat.e.s », *Politix*, Vol. 113, 2016, p. 117-139.
- CRUZEL Elise, « "Passer à l'Attac". Eléments pour l'analyse d'un engagement altermondialiste » *Politix*, Vol. 68, 2004, p. 135-163.
- FANIEL Jean, GOBIN Corinne, PATTERNOTTE David (dir.), *Se mobiliser en Belgique. Raisons, cadres et formes de la contestation sociale contemporaine*, Louvain la Neuve, L'Harmattan, 2020.
- FILLIEULE Olivier (dir.), *Le désengagement militant*, Paris, Belin, 2005.
- FILLIEULE Olivier, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel. Post scriptum », *Revue française de science politique*, Vol. 51(1), 2001, p. 199-215.
- FILLIEULE Olivier et al. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 279-286.
- FILLIEULE Olivier, BLANCHARD Philippe, AGRIKOLIANSKY Éric, BANDLER Marko, PASSY Florence, SOMMIER Isabelle, « L'altermondialisation en réseaux. Trajectoires militantes,



multipositionnalité et formes de l'engagement : les participants du contre-sommet du G8 d'Evian », *Politix*, Vol. 68, 2004, p. 13-48.

FILIEULE Olivier, ROSSIER Thierry, « Devenir(s) militants. Proposition de méthode pour une exploration des conséquences biographiques de l'engagement des soixante-huitards français.e.s », *Revue française de science politique*, Vol. 69(4), 2019, p. 631-683.

GAXIE Daniel, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Swiss Political Science Review*, Vol. 11(1), 2005, p. 157-188.

GÓMEZ Julio Alguacil, « La mobilisation citadine dans la transformation des quartiers périphériques de Madrid », in Laurent Coudroy de Lille, Céline Vaz, Charlotte Vorms, Luciano José Parejo Alfonso (dir.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970 : La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, p. 85-98.

HENRY Emmanuel, « Du silence au scandale. Des difficultés des médias d'information à se saisir de la question de l'amiante », *Réseaux*, Vol. 122, 2003, p. 237-272.

HENRY Emmanuel, *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une "crise de santé publique"*, thèse de doctorat en science politique, Université de Technologie de Compiègne, 2000.

HIRSCHMAN Albert, *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983 [édition originale : 1982].

HIRSCHMAN Albert, *Exit, voice, loyalty. Défection et prise de parole*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011 [édition originale : 1970].

ION Jacques, *La fin des Militants ?*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, 1997.

McADAM Doug, *Freedom Summer. Lutttes pour les droits civiques, Mississippi 1964*, Marseille, Agone, 2012 [édition originale : 1988].

MATHIEU Lilian, « De l'objectivation à l'émotion. La mobilisation des chiffres dans le mouvement abolitionniste contemporain », *Mots. Les langages du politique*, Vol. 100, 2012, p. 173-185.

MATHIEU Lilian, « La constitution du mouvement altermondialiste français », *Critique internationale*, Vol. 27(2), 2005, p. 147-161.

MATHIEU Lilian, *La démocratie protestataire. Mouvements sociaux et politique en France aujourd'hui*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

MATHIEU Lilian, *L'espace des mouvements sociaux*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2012.

MATHIEU Lilian, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, Vol. 77, 2007, p. 131-151.

MATONTI Frédérique, POUPEAU Franck, « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 155, 2004, p. 4-11.

MEIER Petra, « Se mobiliser dans le dédale institutionnel belge », *Revue Politique*, Vol. 89, 2015.

NEVEU Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2019.

NEZ Héloïse, « Délibérer au sein d'un mouvement social. Ethnographie des assemblées des Indignés à Madrid », *Participations*, Vol. 4, 2012 p. 79-102.

NEZ Héloïse, « La politisation par l'occupation. Pratiques quotidiennes et trajectoires d'empowerment dans un squat madrilène », *Politix*, Vol. 117, 2017, p. 63-89.

OFFERLÉ Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Monchrestien, 1998 [2è édition].

OLLITRAULT Sylvie, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, Vol. 51(1), 2001, p. 105-130.

OLLITRAULT Sylvie, *Militer pour la planète : sociologie des écologistes*, Rennes, Presses Université de Rennes, 2008.

PAGIS Julie, *Mai 68, un pavé dans leur histoire. Événements et socialisation politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

PÉCHU Cécile, « Les générations militantes à Droit au logement », *Revue française de science politique*, Vol. 51(1-2), 2001, p. 73-103.

SAWICKI Frédéric, « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 123-146).

SAWICKI Frédéric, « Riverains, bourgeois ou citoyens ? Sociologie d'une association en lutte contre l'agrandissement d'un stade de football (Lille, 2003-2006) » in Stéphanie Dechézelles et Maurice Olive (dir.), *Politisation du proche : les lieux familiers comme espaces de mobilisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p. 195-215.

SAWICKI Frédéric, SIMÉANT Johanna, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du travail*, Vol. 51(1), 2009, p. 97-125.

TARROW Sidney, « Cosmopolites enracinés et militants transnationaux », *Lien social et Politiques*, Vol. 58, 2007, p. 87-102.

### *Littérature anglophone*

ANDREWS Kenneth, « Social Movements and Policy Implementation : The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971 », *American Sociological Review*, Vol. 66(1), 2001, p. 71-95.

BENFORD Robert, SNOW David, « Framing Processes and Social Movements : An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, 2000, p. 611-639.

CASTAÑEDA Ernesto, « The Indignados of Spain : A Precedent to Occupy Wall Street », *Social Movement Studies*, Vol. 11(3-4), 2012, p. 309-319.

COTGROVE Stephen, DUFF Andrew, « Environmentalism, middle-class radicalism and politics », *Sociological Review*, Vol. 28(2), 1980, p. 333-351.

DELLA PORTA Donatella (dir.), *Democracy in Social Movements*, Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

DELLA PORTA Donatella (dir.), *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis. Comparing Social Movements in the European Periphery*, Londres, Palgrave, 2017.

DELLA PORTA Donatella, *Social Movements in Times of Austerity. Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Cambridge, Polity press, 2015.

FOMINAYA Cristina Flesher, « European anti-austerity and pro-democracy protests in the wake of the global financial crisis », *Social Movement Studies*, 16:1, 2017, p. 1-20.

GAMSON William, *The Strategy of Social Protest*, Homewood, The Dorsey Press, 1975.

GAMSON William, WOLSFELD Gadi, « Movements and Media as Interacting Systems », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 528, 1993, p. 114-125.

GERBAUDO Paolo, « The indignant citizen : anti-austerity movements in southern Europe and the anti-oligarchic reclaiming of citizenship », *Social movement studies*, Vol. 16(1), 2017, p. 36-50.

GIUGNI Marco, « Was it worth the effort ? The outcomes and consequences of social movements », *Annual Review of Sociology*, Vol. 98, 1998, p. 371-393.

JASPER James, « Overcoming the "NIMBY" Label : Rhetorical and Organizational Links for Local Protestors, Research in Social Movements », *Conflict and Change*, Vol. 19, 1996, p.159-181.

JOSSELIN Daphné, « From Transnational Protest to Domestic Political Opportunities : Insights from the Debt Cancellation Campaign », *Social Movement Studies*, Vol. 6(1), 2007, p. 21-38.

KAPEK Stella M., « The "Environmental Justice" Frame : A Conceptual Discussion and an Application », *Social Problems*, Vol. 40(1), 1993, p. 5-24.

KITSCHOLT Herbert, « Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, Vol. 16(1), 1986, p. 57-85.

KRIESI Hanspeter, KOOPMANS Ruud, DUYVENDAK Jan Willem, GIUGNI Marco, « New social movements and political opportunities in Western Europe », *European Journal of Political Research*, Vol. 22(2), 1992, p. 219-244.

McADAM Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago/Londres, The University of Chicago, 1982

McADAM Doug, « Recruitment to High-Risk Activism : The case of Freedom Summer », *American Journal of Sociology*, Vol. 92(1), 1986, p. 64-90.

McADAM Doug, McCARTHY John, ZALD Mayer (dir.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

OBERSCHALL Anthony, *Social Conflict and Social Movements*, Hoboken, Prentice Hall, 1972.

PARKS Louisa, *Social Movement Campaigns on EU Policy. In the Corridors and in the Streets*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.

PIANTA Mario, GERBAUDO Paolo, « In search of European alternatives : anti-austerity protests in Europe », in Mary Kaldor, Sabine Selchow (dir.), *Subterranean politics in Europe*, Londres, Palgrave MacMillan, 2016, p. 31-59.

POLLETTA Francesca, *Freedom Is an Endless Meeting. Democracy in American Social Movements*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002.

RAVELLI Quentin, « Debt struggles : How financial markets gave birth to a working-class movement », *Socio-Economic Review*, Vol. 19(2), 2021, p. 441-468.

- SNOW David, BENFORD Snow, « Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization », *International Social Movement Research*, Vol. 1, 1988, p. 197-218.
- SNOW David, ROCHFORD Burk, WORDEN Steven, BENFORD Robert, « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, Vol. 51, 1986, p. 464-481.
- SNOW DAVID, ZURCHER Louis, EKLAND-OLSON Sheldon, « Further Thoughts on Social Networks and Movement Recruitment » *Sociology*, Vol. 17(1), 1983, p. 112-120.
- STAGGENBORG Suzanne, « The Consequences of Professionalization and Formalization in the Pro-Choice Movement », *American Sociological Review*, Vol. 53(4), 1988, p. 585-605.
- TAYLOR Verta, « Social Movement Continuity : The Women's Movement in Abeyance », *American Sociological Review*, Vol. 54(5), 1989, p. 761-775.
- WESTBY David, « Strategic imperative, ideology and frame », *Mobilization: An International Journal*, Vol. 7(3), 2002, p. 287-304.

### Littérature hispanophone

- ARRIBAS Alberto, « Recordar el 15 M para reimaginar el presente : Los movimientos sociales más allá del ciclo electoral de 2015 », *Interface*, Vol. 7(1), 2016, p. 150-164.
- CASTELLS Manuel, *La ciudad y las masas : sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- CRUELLES Marta, IBARRA Pedro (dir.), *La democracia del futuro. Del 15M a la emergencia de una sociedad civil viva*, Madrid, Icaria, 2013.
- HERRAND Diego, CARRASCO Carlos López, MUÑOZ-REJA Vicente, « Cómo funcionaba y por qué dejó de funcionar el 15M. Perfiles de participación y procesos de desvinculación entre mayo del 2011 y mayo del 2012 », *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 19, 2020.
- IBARRA Pedro, MARTÍ i PUIG Salvador, GOMÀ CARMONA Ricard, GONZÁLEZ GARCÍA Robert (dir.), *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadoras de democracia radical*, Barcelona, Icaria, 2018.
- QUINTANA Vicente Pérez, SÁNCHEZ LEÓN (dir.), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal : Madrid, 1968-2008*, Madrid, Libros de la Catarata, 2008.

### Expertise et contre-expertise

- BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, PRÉVIEUX Julien (dir.), *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte, 2014.
- CASTEL Robert, « L'expert mandaté et l'expert instituant », in Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde organisée par le CRESAL à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985, p. 81-92.
- CHATEAURAYNAUD Francis, TORNÉY Didier, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, EHESS, 1999.
- DELMAS Corinne, « L'expertise, l'État et le pluralisme. L'externalisation de l'expertise économique et l'action publique », in Steve Jacob, Jean-Louis Genard (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 29-37.
- DELMAS Corinne, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011.
- DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile, WARIN Philippe (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.
- EPSTEIN Steve, « The Construction of Lay Expertise : AIDS Activism and the Forging of Credibility in the Reform of Clinical Trials », *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 20(4), 1995, p. 408-437.
- FISCHER Frank, *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*, Durham/Londres, Duke University Press, 2000.
- FISCHER Frank, *Democracy and expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford/New-York, Oxford University Press, 2009.
- HAMMAN Philippe, MÉON Jean-Mathieu et VERRIER Benoît (dir.), *Discours savants, discours militants : mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

- LASCOUMES Pierre, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, Vol. 103, 2002 p. 369-377.
- LEFEBVRE Rémi, « La figure du "citoyen-expert". Portée et limites des savoirs profanes », in François Benchendikh (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, Paris, LexisNexis, 2017, p. 25-41.
- LOCHARD Yves, SIMONET Maud, « Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », in Didier Demazière (dir.), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009, p. 274-284.
- NEZ Héloïse, « De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche », *Espaces et sociétés*, Vol. 151, 2012, p. 139-154.
- OLLITRAULT Sylvie, « Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française », *Politix*, Vol. 36, 1996, p. 141-162.
- POTTS Laura, « Mapping citizen expertise about environmental risk of breast cancer », *Critical Social Policy*, Vol. 24(4), 2004, p. 550-574.
- ROBERT Cécile, « Expertise et action publique », in Olivier Borraz (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 309-335.
- ROBERT Cécile, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », *Politique européenne*, Vol. 32, 2010, p. 7-38.
- TRAÏNI Christophe (dir.), *Émotions et expertises. Les modes de coordination des actions collective*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015.
- TRÉPOS Jean-Yves, « L'expertise comme équipement politique de la société civile », *Questions de communication*, Vol. 2, 2002 [en ligne].
- TRÉPOS Jean-Yves, *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- WEISBEIN Julien, « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, Vol. 4, 2001, p. 105-118.
- WYNNE Brian, « Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science », *Public Understanding of Science*, Vol. 1(3), 1992, p. 281-304.

## Droit et justice

- BLAKENBURG, *Patterns of Legal Culture : The Netherlands Compared to Neighboring Germany*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Duitsland Instituut, 1997.
- BOURDIEU Pierre, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 64, 1986, p. 3-19.
- BURSTEIN Paul, « Legal Mobilization as a Social Movement Tactic : The Struggle for Equal Employment Opportunity », *American Journal of Sociology*, Vol. 96, p. 1201-1225.
- COMMAILLE Jacques, *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, Gallimard, 2015.
- DIDRY Claude, TESSIER Luc, « La cause de l'emploi, les usages du droit dans la contestation de plans sociaux », *Travail et Emploi*, 1996, Vol. 69, p. 23-35.
- EWICK Patricia, SILBEY Susan, « Conformity, Contestation and Resistance : An Account of Legal Consciousness », *New England Law Review*, Vol. 26, 1992, p. 731-749.
- EWICK Patricia, SILBEY Susan, *The Commonplace of Law. Stories of Everyday Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- FRISVOLD Erik, « Under the Law : Legal Consciousness and Radical Environmental Activism », *Law & Social Inquiry*, Vol. 34(4), 2009, p. 799-824.
- GARCÍA-VILLEGAS Mauricio, « Comparative Sociology of law : Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States », *Law & Social Inquiry*, Vol. 31 (2), 2006, p. 343-382.
- GARCÍA-VILLEGAS Mauricio, « The symbolic uses of law. At the Heart of a Political Sociology of Law », in Mauricio García-Villegas, *The Powers of Law. A Comparative Analysis of Sociopolitical Legal Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 19-37.
- GALANTER Marc, « Why the "Haves" Come out Ahead : Speculations on the Limits of Legal Change », *Law & Society Review*, Vol. 9(1), p. 95-160.
- GIRAUD Baptiste, « Quand on va au juridique, c'est qu'on a déjà perdu ». Le droit comme contrainte dans les mobilisations syndicales », *Politix*, Vol. 118, 2017, p. 131-155.

- HALLIDAY Simon, « After Hegemony : The Varieties of Legal Consciousness Research », *Social & Legal Studies*, Vol. 28(6), 2019, p. 859-878.
- HALLIDAY Simon, MORGAN Bronwen, « Legal Consciousness and the Critical Imagination », *Current Legal Problems*, Vol. 66, 2013, p. 1-32.
- ISRAËL Liora, « Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI », *Politix*, Vol. 62, 2003, p. 115-143.
- ISRAËL Liora, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- ISRAËL Liora, SACRISTE Guillaume, VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, (dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005.
- LEACHMAN Gwendolyn, « Legal framing », *Studies in Law, Politics, and Society*, Vol. 61, 2013, p. 25-59.
- LOCHAK Danièle, « Les usages militants du droit », *La Revue des droits de l'homme*, Vol. 10, 2016 [en ligne].
- McCAMMON *et al.*, « Movement Framing and Discursive Opportunity Structures : The Political Successes of the U.S. Women's Jury Movements », *American Sociological Review*, Vol. 72, 2007, p. 725-749.
- McCANN Michael, « Law and Social Movements », in Austin Sarat (dir.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Malden/Oxford, Blackwell Publishing, 2004, p. 506-522.
- McCANN Michael, « Litigation and Legal Mobilization », in Keith Whittington (dir.), *Oxford Handbooks of Political Science*, États-Unis, Oxford University Press, 2008, p. 522-540.
- McCANN Michael, *Rights at Work : Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- MELOT Romain, PHAM Hai Vu, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, Vol. 82, 2012, p. 621-641.
- MERRY Sally, *Getting Justice and Getting even. Legal Consciousness among Working-Class Americans*, Chicago, University of Chicago Press, 1990.
- PÉLISSÉ Jérôme, « Consciences du temps et consciences du droit chez des salariés à 35 heures », *Droit et société*, Vol. 53, 2003, p. 163-186.
- PÉLISSÉ Jérôme, « Judiciarisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix*, Vol. 86, 2009 p. 73-96.
- SARAT Austin, SCHEINGOLD Stuart (dir.), *Cause Lawyers and Social Movements*, Stanford, Stanford Law and Politics, 2006.
- SARAT Austin, SCHEINGOLD Stuart (dir.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, New York, Oxford University Press.
- SCHEINGOLD Stuart, *The Politics of Rights : Lawyers, Public Policy and Political Change*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004, p. 17 [édition originale : 1974].
- SILVERSTEIN Helena, *Unleashing Rights : Law, Meaning, and the Animal Rights Movement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.
- SPIRE Alexis, WEIDENFELD Katia, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, Vol. 79, 2011, p. 689-713.
- VANHALA Lisa, « Is Legal Mobilization for the Birds ? Legal Opportunity Structures and Environmental Nongovernmental Organizations in the United Kingdom, France, Finland, and Italy », *Comparative Political Studies*, 2018, Vol. 51(3), p. 380-412.

## Moralisation

- BECKER Howard, « Les entrepreneurs de morale », in *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Éditions Métailié, 1985, p. 171-188.
- BRIQUET Jean-Louis « Les conditions de félicité d'une croisade morale. Lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990 », *Droit et société*, Vol. 72, 2009, p. 285-301.
- DECHÉZELLES Stéphanie, « Taire ou dévoiler ? Dilemmes tactiques à propos de la dénonciation de la corruption dans le domaine éolien en France », in Jens Ivo Engels, Cesare Mattina, Olivier Dard, Frédéric Monier (dir.), *Dénoncer la corruption : Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine*, Paris, Demopolis, 2018, p. 219-236.



GUSFIELD Joseph, « Social Structure and Moral Reform : A Study of the Woman's Christian Temperance Union », *American Journal of Sociology*, Vol. 61(3), 1955, p. 221-232.  
KATZ Jack, « The Social Movement Against White-Collar Crime », in Egon Bittner, Sheldon L. Messinger (dir.), *Criminology Review book. Volume 2*, 1980, p. 161-185.  
LASCOUMES Pierre, NAGELS Carla, *Sociologie des élites délinquantes. De la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Paris, Armand Colin, 2014.

### Système politique et action publique générale

BEETHAM David, *The legitimation of power*, Basingstoke/Hampshire, Palgrave Macmillan, 1991.  
BLUNDO Giorgio, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (dir.), *Everyday corruption and the State. Citizens and public officials in Africa*, Afrique du Sud, New Africa Books, 2006.  
BOVENS Mark, « New Forms of Accountability and EU-Governance », *Comparative European Politics*, 2007, 5, p. 104-120.  
CÉFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, Vol. 75, 1996, p. 43-66.  
COBB Roger, ELDER Charles, Roger Cobb, Charles Elder, *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Boston, Allyn and Bacon, 1972.  
COBB Roger, ROSS Jennie-Keith, ROSS Marc Howard, « Agenda Building as a Comparative Political Process », *The American Political Science Review*, Vol. 70(1), 1976, p. 126-138.  
CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1971.  
CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.  
DE SWAAN Abram, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.  
DURAN Patrice, « Légimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, Vol. 59, 2009, p. 303-344.  
DURAN Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : les sciences sociales comme sciences de gouvernement », *Idées économiques et sociales*, Vol. 193, 2018, p. 6-27.  
DURAN Patrice, MONNIER Éric, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, Vol. 42(2), 1992, p. 235-262.  
GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, p. 17-41.  
GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, Vol. 53(1), 2012, p. 35-59.  
GUSFIELD Joseph, *The Culture of Public Problems. Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.  
HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2014 [1<sup>ère</sup> édition : 2011].  
HEALD David, « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 78(1), 2012, p. 33-53.  
HIBOU Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.  
HILGARTNER Stephen, BOSK Charles, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American Journal of Sociology*, Vol. 94(1), 1988, p. 53-78.  
JACOB Steve, VARONE Frédéric, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 11(2), 2004, p. 271-292.  
KINGDON John, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Essex, Pearson, 2014 [1<sup>ère</sup> édition : 1984].  
LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien, SAWICIKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2012.  
LAGROYE Jacques, OFFERLÉ Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010  
LIJPHART Arendt, « Introduction : The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », in Arendt Lijphart (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1-12.

- MICHEL Hélène, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, Vol. 165(1), 2018, p. 5-15.
- NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.
- PETERS Brainard Guy, « Agenda-setting in the European community », *Journal of European Public Policy*, Vol. 1(1), 1994, p. 9-26.
- SCHUMAKER Paul, « Policy Responsiveness to Protest-Group Demand », *The Journal of Politics*, Vol. 37(2), 1975, p. 488-521.
- WEAVER R. Kent, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, Vol. 6(4), 1986, p. 371-398.

#### *Action publique et chiffres*

- BARDET Fabrice, JANY-CATRICE Florence, « Les politiques de quantification. Introduction au dossier », *Revue Française de Socio-Économie*, Vol. 5, 2010 p. 9-17.
- BERLIVET Luc, « Argumentation scientifique et espace public. La quête de l'objectivité dans les controverses autour des "risques de santé" », in Érik Neveu, Bastien François (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, p. 185-208.
- DESROSIÈRES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010, p. 7-25 [1<sup>ère</sup> édition : 1993].
- GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, « Quantifier la démocratie participative. Pratiques et usages de la mise en chiffres des publics des politiques participatives régionales », in Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud (dir.), *L'action publique saisie par ses "publics" : gouvernement et (dés)ordre politique*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018, p. 155-173.
- MESPOULET Martine (dir.), *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2017.
- OGIEN Albert, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue Française de Socio-Économie*, Vol. 5, 2010, p. 19-40.
- PORTER Theodore, *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- ROWELL Jay, « La domination en vertu du savoir ? La construction et les usages des statistiques du logement en RDA », *Revue française de science politique*, Vol. 55(5), 2005, p. 865-887.
- SUPIOT Alain, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Pluriel, 2020 [1<sup>ère</sup> édition : 2015].

#### *Action publique locale*

- BRIQUET Jean-Louis, SAWICKI Frédéric, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, Vol. 7-8, 1989, p. 6-16.
- CADIOU Stéphane, (dir.), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2016.
- CADIOU Stéphane, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, Vol. 148, 2014, p. 43-55.
- CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, Vol. 16(1), 1975, p. 3-34.
- DESAGE Fabien, GUÉRANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2011.
- DE RYNCK Filip, REYNAERT Herwig (dir.), *Les évolutions récentes du régime politique local en Wallonie. Vers un système parlementaire local avec un leader fort ?*, Bruges, Vanden Broele, 2008.
- DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017.
- HADJAB Farid, MATYJASIK Nicolas, « L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, Vol. 28, 2008, p. 137-150.

HUSSON Jean-François, « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Vol. 47(4), 2008, p. 33-48.

VERHELST Tom, REYNAERT Herwig, STEYVERS Kristof, « Foundation or Fragment of Local Democracy ? Empirically Assessing the Roles of Local Councillors in Belgian Governance », *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 9(2), 2011, p. 103-122.

VERSTRAETE Dylan, DEVILLIER Sophie, DANDOY Régis, DODEIGNE Jérémy, JACQUET Vincent, NIESSEN Christoph, REUCHAMPS Min, « Les rôles, fonctions et choix politiques des bourgmestres en Wallonie et à Bruxelles », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2376, 2018, p. 5-52.

## Partis politiques

ALDRIN Philippe, « Si près, si loin du politique. L'univers professionnel des permanents socialistes à l'épreuve de la managérialisation », *Politix*, Vol. 79, 2007, p. 25-52.

DECHÉZELLES Stéphanie, LUCK Simon (dir.), *Voix de la rue ou voie des urnes ? Mouvements sociaux et partis politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011.

DESCHOUWER Kris, « And the peace goes on ? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *West European Politics*, Vol. 29(5), 2006, p. 895-911.

DULONG Delphine, *La construction du champ politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

FONT Joan, GARCÍA-ESPÍN Patricia, « From Indignad@s to mayors ? Participatory dilemmas in Spanish municipal movements », in Cristina Fominaya Ramón Feenstra (dir.), *Routledge Handbook of Contemporary European Social Movements*, Londres, Routledge, 2019, p. 387-401.

FRANZÉ Javier, « Podemos' discourse trajectory : From antagonism to agonism », *Revista Española De Ciencia Política*, Vol. 44, p. 219-246.

FRETEL Julien, « La crise du militantisme », *Pouvoirs*, Vol. 163, 2017, p. 71-81.

GOLDSTONE Jack (dir.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

GUIONNET Christine, « Marginalité en politique et processus d'institutionnalisation : Les mouvements Motivé-e-s et citoyens (2001-2003) », in Christine Guionnet et Lionel Arnaud (dir.), *Les frontières du politique : Enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 263-291.

MATHIEU Lilian, « Je t'aime, moi non plus. Mouvements sociaux et partis, entre critique et instrumentalisation », *Savoir/agir*, Vol. 31, 2015, p. 51-56.

NIESSEN Christoph, STIFFING Nathalie, JACQUET Vincent, DESCHAMPS Ludovic, « Critical Candidates : Elite Attitudes toward the Functioning of Representative Democracy », in Audrey Vandeleene, Lieven De Winter, et Pierre Baudewyns (dir.), *Candidates, Parties and Voters in the Belgian Partitocracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019, p. 341-364.

OFFERLÉ Michel, *Les partis politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018 [1<sup>ère</sup> édition : 1991].

OLLION Étienne, *Les candidats : novices et professionnels en politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021.

SARTORI Giovanni, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis*, Volume 1, Cambridge University Press, 1976.

SAWICKI Frédéric, « Les partis politiques comme entreprises culturelles », in Daniel Céfai (dir.), *Cultures politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 191-212.

SAWICKI Frédéric, « Les partis politiques sont-ils voués à disparaître ? », in Daniel Gaxie et Willy Pelletier (dir.), *Que faire des partis politiques ?*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2018, p. 289-308.

VAN HAUTE Émilie, WAUTERS Bram, « Do Characteristics of Consociational Democracies Still Apply to Belgian Parties ? », *Politics of the Low Countries*, Vol.1(1), 2019, p. 6-26.



## Socialisation politique et participation politique des citoyens

- AGRIKOLIANSKY Éric, ALDRIN Philippe, « Faire avec la politique. Novices, amateurs et intermittents en politique », *Politix*, Vol. 128, 2019, p. 7-29.
- BARRAULT-STELLA Lorenzo, HUGRÉE Cédric, « Maîtriser l'école, instrumentaliser l'État ? Les rapports à l'école et aux institutions publiques dans les classes supérieures », *Politix*, Vol. 130, 2020, p. 103-135.
- BOLZENDAHL Catherine, COFFÉ Hilde, « Are "Good" Citizens "Good" Participants ? Testing Citizenship Norms and Political Participation across 25 Nations », *Political Studies*, Vol. 61, 2013, p. 45-65.
- BRADY Henry, SCHLOZMAN Kay Lehman, VERBA Sidney, « Beyond SES : A resource model of political participation », *American Political Science Review*, Vol. 89(2), 1995, p. 271-295.
- GAMSON William, *Talking Politics*, New-York, Cambridge University Press, 1992.
- GAXIE Daniel, « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales », *Revue française de science politique*, Vol. 52(2), 2002, p. 145-178.
- GAXIE Daniel, « Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des "citoyens" », *Revue française de science politique*, Vol. 57(6), 2007, p. 737-757.
- GAXIE Daniel, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Le Seuil, 1978.
- GAXIE Daniel, « Les critiques profanes du politique. Enchantements, désenchantements, ré-enchantements » in Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud (dir.), *Juger la politique : Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 217-240.
- GEISSEL Brigitte, « Democratic Resource or Democratic Threat ? Profiles of Critical and Uncritical Citizens in Comparative Perspective », *Comparative Sociology*, Vol. 7(1), 2008, p. 4-27.
- HAEGEL Florence, DUCHESNE Sophie, « Entretiens dans la cité, ou comment la parole se politise », *Espaces Temps*, Vol. 76-77, 2001, p. 95-109.
- LUSKIN Robert C., « Explaining Political Sophistication », *Political Behavior*, Vol. 12(4), 1990, p. 331-361.
- MANSBRIDGE Jane, *Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic Books, 1980.
- TALPIN Julien, « Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique*, Vol. 60(1), 2010, p. 91-115.

## Gouvernement représentatif et interactions gouvernants/gouvernés

- ACHEN Christopher H., BARTELS Larry M., *Democracy for Realists : Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016.
- ALDRIN Philippe, VANNETZEL Marie, « Dans les lisières. Une sociologie des acteurs secondaires de la politique dans deux petites villes françaises », *Politix*, Vol. 128, 2019, p. 31-63.
- ARNOLD R. Douglas, « Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives ? », in Lawrence C. Dodd, Bruce I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, Washington D.C., CQ Press, 1993, p. 401-415.
- ARNSTEIN Sherry, « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35(4), 1969, p. 216-224.
- BHERER Laurence, FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ José Luis, GARCÍA ESPÍN Patricia, SÁNCHEZ Manuel Jiménez, « The effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments », *Journal of Civil Society* Vol. 12, 2016, p. 344-363.
- BOURDIEU Pierre, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 52-53, 1984, p. 49-55.
- CAREY John M., « To Whom Are Legislators Accountable ? », in John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 1-22.
- CARREL Marion, NEVEU Catherine, ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- CORNWALL Andrea, SHANKLAND Alex, « Engaging citizens : lessons from building Brazil's national health system », *Social Science & Medicine*, Vol. 66, 2008, p. 2173-2184.
- CRAPS, CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

- DUTOYA Virginie, HAYAT Samuel, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue française de science politique*, Vol. 66(1), 2016, p. 7-25.
- HAYAT Samuel, « La représentation inclusive », *Raisons politiques*, Vol. 50, 2013, p. 115-135.
- LAGROYE Jacques, SIMÉANT Johanna, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in Pierre Favre (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 53-71.
- MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Seuil, 1995.
- MANSBRIDGE Jane, « A "Selection Model" of Political Representation », *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 7(4), 2009, p. 369-398.
- MANSBRIDGE Jane, « Rethinking Representation », *The American Political Science Review*, Vol. 97(4), 2003, p. 515-528.
- MAZEAUD Alice (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.
- OSER Jennifer, « Protest as One Political Act in Individuals' Participation Repertoires : Latent Class Analysis and Political Participant Types », *American Behavioral Scientist*, 2021, p. 1-23.
- PAROTTE Céline, PIET Grégory, ROSSIGNOL Nicolas, « Épreuves de crédibilité du citoyen-expert dans le processus décisionnel. "Il peut", "il sait", "il argumente" », in Jean-Michel Fourniau, Catherine Neveu, Laurence Monnoyer-Smith (dir.), *Démocratie, pour quoi faire ?*, Berne, Peterlang, 2011.
- PITKIN Hannah F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1972, p. 209-240 [1ère édition : 1967].
- ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.
- ROUX Adrien, « Municipalisme et démodynamie : gouverner avec la pression citoyenne », *Mouvements*, Vol. 101, 2020, p. 60-69.
- SAWARD Michael, « Authorisation and Authenticity : Representation and the Unelected », *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 17(1), 2009, p. 1-22.
- SAWARD Michael, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- SINTOMER Yves, « Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », *Raisons politiques*, Vol. 50, 2013, p. 13-34.
- SCHIFFINO Nathalie, JACQUET Vincent, COGELS Maximilien, REUCHAMPS Min, « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie », *Gouvernement et action publique*, Vol. 8(2), 2019, p. 57-80.
- SENIK Claudia (dir.), *Crises de confiance ?*, Paris, La Découverte, 2020.
- THEOCHARIS Yannis, VAN DETH Jan W., « The continuous expansion of citizen participation : a new taxonomy », *European Political Science Review*, Vol. 10(1), 2018, p. 139-163.

## Démocratie participative et délibérative

- ALDRIN Philippe, HUBÉ Nicolas, « L'État participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, Vol. 5(2), 2016, p. 9-29.
- BAIOCCHI Gianpaolo, *Militants and Citizens : The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, 2005.
- BLATRIX Cécile, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, Vol. 57, 2002, p. 79-102.
- CALUWAERTS Didier, REUCHAMPS Min, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations : The Role of Embeddedness and Disruptiveness », *Representation*, Vol. 52, 2016, p. 13-27.
- CARREL Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions, 2013.
- DAMAY Ludvine, « Le Budget Participatif de la ville de Mons. Compétences des citoyens et procédures d'action publique », in Min Reuchamps (dir.), *La participation en action. Différentes méthodes pour quel vivre ensemble ?*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 2013, p. 133-144.
- DELWIT Pascal, PILET Jean-Benoît, REYNAERT Herwig, STEYVERS Kristof (dir.), *Towards DIY Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Bruges, Vanden Broele Publishers, 2007.

FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ José Luis, GARCÍA ESPÍN Patricia, SÁNCHEZ Manuel Jiménez, « Participatory Frustration : The Unintended Cultural Effect of Local Democratic Innovations », *Administration & Society*, Vol. 52(5), 2020, p. 718-748.

FERRÁNDIZ Javier Caballero, « Cierre deliberativo y miedo al desborde en la participación ciudadana de los Foros Locales del Ayuntamiento de Madrid », *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 19, 2020.

GANUZA Ernesto, « Les origines du budget participatif en Espagne » in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée: Genèse, adaptations et diffusions*, Saint-Étienne, Yves Michel, 2010, p. 23-42.

GARCÍA ESPÍN Patricia, GANUZA Ernesto, « Participatory Skepticism : Ambivalence and Conflict in Popular Discourses of Participatory Democracy », *Qualitative Sociology*, Vol. 40(4), 2017, p. 425-446.

GAUDIN Thibault, JACQUET Vincent, PILET Jean-Benoît, REUCHAMPS Min, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2392-293, 2018, p. 5-70.

GOURGUES Guillaume, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, Vol. 2, 2012, p. 30-52.

GOURGUES Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2013.

LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, CALLON Michel, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

MANFREDI SÁNCHEZ, CALVO RUBIO Luis Mauricio, « Deliberación pública y participación en los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid (2016-2018) », *Doxa Comunicación*, Vol. 28, 2019, p. 17-36.

MAZEAUD Alice, « Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives », *Genèses*, Vol. 88(3), 2012, p. 89-113.

MAZEAUD Alice, TALPIN Julien, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, Vol. 1(3), 2010, p. 357-374

NEZ Héloïse, « La démocratie participative à Madrid (2015-2019). Entre héritages des mouvements sociaux et influences internationales », *Pôle Sud*, Vol. 51, 2019, p. 23-41.

NEZ Héloïse, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Paris, Le Bord de l'Eau, 2015.

NEZ Héloïse, GANUZA Ernesto, « Del 15M a las instituciones. Las políticas participativas de Ahora Madrid (2015-2019) », *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 19, 2020.

NIESSEN Christoph, « When citizen deliberation enters real politics : how politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making », *Policy Sciences*, Vol. 52(3), 2019, p. 481-503.

O'MIEL Julien, *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative : Comparaison transnationale des politiques participatives des conseils régionaux du Nord-Pas de Calais et de Toscane*, thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, 2015.

PETIT Guillaume, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie : sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1–Panthéon-Sorbonne, 2017.

RUI Sandrine, VILLECHAISE-DUPONT Agnès, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, Vol. 123, 2005, p. 21-36.

SAWARD Michael (dir.), *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*, Londres/New-York, Routledge, 2000.

SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, Vol. 31, 2008, p. 115-133.

SINTOMER Yves, NEZ Héloïse « Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : un enjeu scientifique et politique », in Agnès Deboulet et Héloïse Nez (dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 29-37.

SPRAIN Leah, REINIG Lydia, « Citizens Speaking as Experts : Expertise Discourse in Deliberative Forums », *Environmental Communication*, Vol. 12(3), 2018, p. 357-369.

TALPIN Julien, *Schools of Democracy : How Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, thèse de doctorat en science politique, Institut Universitaire Européen de Florence, 2007.

VARO Anaïs, « Energía y ciudadanía : (re)construcción de espacios locales de democratización », *Revista Especial de Investigación Jurídica*, Vol. 3(5), 2019, p. 63-87.

WAMPLER Brian, *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, Penn State University Press, 2007.

WAMPLER Brian, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy ? Lessons from Brazil », *Comparative Politics*, Vol. 41(1), 2008, p. 61-81.

## Définitions de la démocratie et perceptions démocratiques

BARBER Benjamin, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 2003 [1ère édition : 1984].

BEDOCK Camille, « Citizens' Contrasting Aspirations About Their Political System : Entrustment, Participation, Identification and Control », *Frontiers in Political Science*, 2020 [en ligne].

BEDOCK Camille *et al.*, « Une représentation sous contrôle : visions du système politique et réformes institutionnelles dans le mouvement des Gilets jaunes », *Participations*, Vol. 28, 2020, p. 221-246.

BENGTSSON Åsa, « Citizens' Perceptions of Political Processes. A Critical Evaluation of Preference Consistency and Survey Items », *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 70(2), 2012, p. 45-64.

CALLON Michel, « Des différentes formes de la démocratie technique », *Annales des mines - Responsabilité et environnement*, Vol. 9, 1998, p. 63-67.

CHRISTMANN Pablo, TORCAL Mariano, « The Political and Economic Causes of Satisfaction with Democracy in Spain – A Twofold Panel Study », *West European Politics*, Vol. 40(1), 2017, p. 1241-1266.

CRESPY Amandine, « Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union : A Reappraisal of Conflict », *Political studies*, Vol. 62(1), 2014, p. 81-98.

DAHL Robert, « A Democratic Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, Vol. 109(1), 1994, p. 23-34.

DAHL Robert, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998.

DALTON Russell, WELZEL Christian (dir.), *The Civic Culture Transformed : From Allegiant to Assertive Citizens*, New York, Cambridge University Press, 2014.

DALTON Russell *et al.*, « Public Opinion and Direct Democracy », *Journal of Democracy*, Vol. 12(4), 2001, p. 141-153.

DUPUIS-DÉRI Francis, *La peur du peuple : agoraphobie et agoraphilie politiques*, Montréal, Lux, 2016.

FERRÍN Mónica, KRIESI Hanspeter, *How Europeans View and Evaluate Democracy*, Oxford, ECPR/Oxford University Press, 2016.

FONT Joan, NAVARRO Clemente, WOJCIESZAK Magdalena, ALARCÓN Paul, ¿"Democracia sigilosa en España" ? *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Vol. 71, 2012.

GHERGHINA Sergiu, GEISSEL Brigitte, « Linking Democratic Preferences and Political Participation : Evidence from Germany », *Political Studies*, Vol. 65(1), 2017, p. 24-42.

GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, NEZ Héloïse, SAINTY Jessica, TALPIN Julien, « Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique », *Sociologie*, Vol. 12(1), 2021, p. 1-19.

HIBBING John, THEISS-MORSE Elizabeth, *Stealth Democracy : Americans Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

LASCOUMES Pierre, BEZÈS Philippe, « Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, Vol. 59(1), 2009, p. 109-147.

MATTILA Mikko, BENGTSSON Åsa, « Direct Democracy and its Critics : Support for Direct Democracy and 'Stealth' Democracy in Finland », *West European Politics*, Vol. 32(5), 2009, p. 1031-104.

NEBLO Michael *et al.*, « Who Wants to Deliberate - And Why ? », *American Political Science Review*, Vol. 104(3), 2010, p. 566-583.

NORRIS Pippa (dir.), *Critical citizens. Global support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

NÚÑEZ Lidia, CLOSE Caroline, BEDOCK Camille, « Changing Democracy ? Why Inertia is Winning Over Innovation », *Representation*, Vol. 52(4), 2016, p. 341-357.  
OGIEN Albert, LAUGIER Sandra, *Le principe démocratique. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, La Découverte, 2014.  
SUPIOT Alain, *Figures juridiques de la démocratie économique*, Cours au Collège de France, 2016/2017).  
TILLY Charles, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.  
WEBB Paul, « Who is willing to participate ? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom », *European Journal of Political Research*, Vol. 52, 2013, p. 747–772.

### **Théorie politique**

CERVERA-MARZAL Manuel, « Présentation. Les métamorphoses du peuple », *Mélanges de la Casa de Velázquez*. Vol. 49(1), 2019, p. 271-274.  
CERVERA-MARZAL Manuel, DUBIGEON Yoann, « Démocratie radicale et tirage au sort. Au-delà du libéralisme », *Raisons politiques*, Vol. 50, 2013 p. 157-176.  
DEWEY John, *Public and its problems*, Athens/Ohio, Ohio University Press, 1954 [1<sup>ère</sup> édition originale : 1927].  
MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, Vol. 33(1), 1985, p. 72-94.  
ROSANVALLON Pierre *L'Âge de l'autogestion, ou la Politique au poste de commandement*, Paris, Seuil, 1976.  
ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-Providence*, Paris, Le Seuil, 1992.  
ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.  
ROSANVALLON Pierre, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995.  
ROSANVALLON Pierre, *Les années 1968-2018 : une histoire intellectuelle et politique*, Paris, Le Seuil, 2018.

### **Autres**

FORET François, CALLIGARO Oriane (dir.), *European Values. Challenges and opportunities for EU governance*, Londres, Routledge, 2018.  
LEMIEUX Cyril, *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris, Métailié, 2000.



## ANNEXES

### Annexe 1 : grille d'entretien standard avec les auditeurs-citoyens

Je commence par présenter qui je suis, puis ma recherche comparée.

#### I / Questions introductives :

- Quel est ton âge ?
- Quelles études as-tu effectuées ?
- As-tu déjà séjourné à l'étranger ? Quelles langues parles-tu ? Comment cela se fait ?
- Quel est ta profession principale ?
- Quand et pourquoi as-tu milité pour la première fois ?

*(en fonction des réponses, demander s'ils ont milité dans des partis, des syndicats, ou des associations qui s'intéressent à des questions économiques/financières)*

- As-tu déjà eu des responsabilités politiques ? Si oui, lesquelles ?
- As-tu déjà fréquenté des forums altermondialistes ? Si oui, quand et où ? *(en plus, pour les militants espagnols : as-tu participé au 15-M ?)*
- Votes-tu ? À toutes les élections ?
- Quelles sont tes lectures en économie, ou en philosophie ? *(pour objectiver leur capital culturel et leurs pratiques culturelles).*

#### II / Questions sur l'expérience de l'audit citoyen :

- Pourquoi t'es-tu mobilisé dans le collectif d'audit citoyen ? Les audits publics ne suffisent-ils pas ?
- Comment en es-tu venu à t'engager dans le collectif ? (par une autre organisation, par un contact interpersonnel ou par d'autres biais) ?
- Pourquoi la dette/les finances publiques et non pas un autre sujet ?
- Quand as-tu rejoint le collectif ?
- As-tu des compétences relatives à l'économie ou aux finances publiques ? Peux-tu détailler ?
- Comment le collectif a-t-il choisi de travailler sur tel ou tel aspect (les emprunts structurés, la dette de la ville de Liège, de la région catalane, de la santé publique madrilène, sur des marchés publics en particulier à Madrid-Ville) ?
- Comment se divise le travail au sein du collectif ? Que fais-tu personnellement au sein du collectif ?

(selon que le militant estime davantage réalisé des tâches techniques (1) ou des tâches de sensibilisation (2), j'adapte mes questions, sachant que je pose l'ensemble des questions suivantes pour les militants multi-tâches :

(1)

- Comment accèdes-tu aux budgets, ou aux contrats d'emprunt, sur lesquels le collectif fonde ces analyses ? As-tu d'autres sources ? (chambres ou tribunaux des comptes, banques de France/d'Espagne/de Belgique, instituts statistiques)
- Aides-tu à écrire les rapports d'audit citoyen ? Avec qui d'autres ?
- Comment le collectif en est venu à quantifier cette information « ... » (je pose une question sur un chiffre produit par le collectif afin de voir comment ses membres travaillent à quantifier) ?
- Le collectif a-t-il bénéficié de l'aide d'une personne extérieure, compétente dans les finances publiques ?
- Dans les rapports que j'ai lu, je vois qu'il y a du droit qui est cité. Qui est familier et comment cela se fait, dans le collectif ?

(2)

- As-tu participé à des événements visant à sensibiliser des publics, autour des résultats de l'audit citoyen ?
- Des actions pour le grand public ? Des actions de rue ? Quels sont les publics-cibles ? Et les publics réellement atteints ?
- Auprès d'autres organisations militantes, partisans, syndicales ?
- Le collectif a-t-il des relations avec des journalistes ? Peux-tu développer ? (tous les collectifs produisent des notes de presse, ou organisent des conférences de presse) )
  
- Comment se prennent les décisions au sein du collectif ? Sur les orientations stratégiques à prendre ?
- Le collectif se réunit-il souvent ? Est-il encore possible d'assister à des réunions ?
- Quels élus le collectif a-t-il rencontré (de l'exécutif, de la majorité) ? Des responsables administratifs ? Étais-tu présent ?
- Comment ont évolué les relations avec la majorité et l'exécutif depuis la création du collectif ?
- As-tu assisté à des conseils métropolitains/communaux/municipaux/régionaux ?
- As-tu participé à des dispositifs de participation citoyenne (organisés localement) ?
- Le collectif est-il intervenu dans des campagnes électorales ? Lesquelles ? Auprès de quels partis ? A-t-il eu gain de cause ?
- Est-ce que le collectif a des relais politiques internes, pour obtenir des documents ou pour préparer des interpellations ? lesquels ?
- Quel bilan tires-tu de l'expérience du collectif d'audit citoyen ?
- Qu'est-ce que le collectif a obtenu comme effets politiques, selon toi ?

- As-tu appris des choses ou des savoir-faire que tu as réutilisé dans d'autres expériences militantes par la suite ? Peux-tu développer ?
- Cela a-t-il changé ta perception de la gestion de l'argent public ? Du monde politique local ? Peut-on parler selon toi de « démocratie financière » ? (*pour faire le lien entre démocratie et économie/finances publiques*).
- Comment résumer ton engagement dans le collectif ? (*en fonction des réponses, je demande : est-ce un outil trop technique pour avancer ? Une manière intéressante de se mobiliser ? Trop coûteuse (temps, énergie, même en matière de connaissances) ?*)

### III / Autres questions :

- As-tu rencontré d'autres collectifs d'audit citoyen (dans ton pays, ou ailleurs en Europe) ?
  - Lis-tu les contenus du CADTM (pour voir la circulation des représentations militantes) ? Quel autre type de littérature militante lis-tu ?
  - Qu'est-ce que signifie le terme « citoyen » constitutif de « l'audit citoyen » ?
  - L'audit citoyen doit-il s'institutionnaliser ? c'est-à-dire être repris par des élus politiques de la majorité, avoir des règles précises (normes de droit de contrôle des finances locales) ?
- (S'il est institué, quelles formes ? Présence de « citoyens » ? Tirage au sort ? Ou volontariat ?)

*Ces questions visent à sonder l'imaginaire démocratique (la forme idéale des interactions gouvernants/gouvernés) des militants.*

- Es-tu favorable à l'idée de dette illégitime, qui a pour conséquence de ne pas rembourser la partie de la dette identifiée comme illégitime ? Un non-paiement est-il possible au niveau local (manque de marge de manœuvre, surtout depuis les mesures d'austérité qui recentralisent d'une certaine manière les compétences décentralisées des collectivités) ?
- Un des problèmes de l'audit citoyen n'est-il pas de ne pas intéresser toutes les couches sociales ? (*je parle de la récurrence de profils « cultivés », « instruits », classes supérieures souvent (avec peu de jeunes et peu de femmes), que j'ai mis en valeur dans mon mémoire de recherche*).
- Au-delà de l'audit citoyen, as-tu aujourd'hui plusieurs activités militantes ? Lesquelles ?

Merci, et n'hésite pas à m'envoyer des documents que tu as à disposition : documents internes au collectif, tracts, notes de presse, lettres adressées aux élus, etc.

*(Des questions plus spécifiques et ciblées ont été adressées aux collectifs et à certains membres spécifiquement, selon les informations que je disposais sur eux, préalablement avant l'entretien).*



## Annexe 2 : grille d'entretien standard avec les décideurs

### I / Questions générales :

- Quel est votre âge ?
- Quelles études avez-vous effectuées ?
- Comment devient-on directeur financier ? Depuis quand ? (ou : pourquoi/comment êtes-vous devenus conseillers d'un cabinet ?)
- Êtes-vous engagé sur le plan militant (syndical, politique, associatif) ?
- Quelles sont les compétences de votre collectivité en matière d'allocations des finances publiques ?
- Quelles sont vos perceptions sur les relations entre citoyens et finances ? On dit souvent que les finances sont une « forteresse », inaccessible aux citoyens ordinaires ?
- Est-ce que vous pensez que les citoyens sont suffisamment informés des décisions et choix financiers, budgétaires de votre collectivité ?
- Mettez-vous en place des initiatives de publicité active ? Contrats et marchés publics transparents ?
- Votre collectivité est-elle réactive aux demandes d'information, à la publicité passive ?
- Est-ce que vous seriez favorable à des espaces ouverts de délibération autour des finances entre les citoyens et les élus/décideurs techniques ?
- Est-ce souhaitable, voire réalisable, de mettre en place un contrôle citoyen des finances publiques ? Est-ce que les citoyens peuvent se prononcer sur les finances ? Ou ils n'ont pas les compétences ?
- J'ai déjà entendu que certains élus d'opposition dire que les documents financiers n'étaient pas toujours transmis aux élus d'opposition, ou 1 jour avant les débats, que ce soit en commission « finances » ou lors des assemblées plénières ? Est-ce que les conditions sont réunies pour que l'opposition puisse faire son contrôle démocratique sur l'exécutif, par rapport aux finances publiques ?
- Est-ce que les finances ne peuvent pas être débattues, car elles seraient trop techniques, dans l'arène politique ? Pour vous, le débat existant est-il suffisant ? Les élus sont-ils compétents ?
- *Je pose enfin une question relative à la manière dont les journalistes et la presse parlent des finances de la collectivité où travaille mon interlocuteur.*

### II / Questions ciblées sur le collectif d'audit citoyen concerné :

- J'ai entendu parler d'un collectif militant, dans votre collectivité, qui agit pour l'instauration « d'audit citoyen de la dette publique » ? Est-ce que cela vous parle ?
- Les avez-vous déjà rencontrés ? À quelles occasions ?

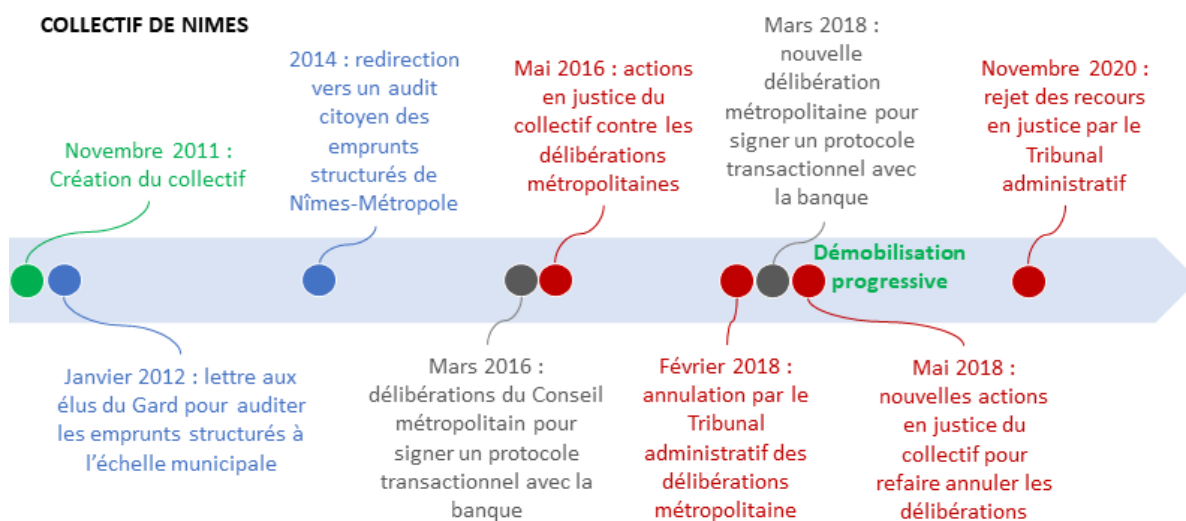
- Que réclament-ils ?
- Est-ce que vous comprenez pourquoi ils se mobilisent ? Comment ils sont perçus ?
- Vous avez lu leurs rapports ? (*je cite quelques revendications spécifiques et des analyses critiques de la gestion financière de la collectivité pour faire réagir l'interlocuteur*).
- Les relations des collectivités locales avec les entités bancaires et financières ne sont-elles pas assez contrôlées ?
- Est-ce courant que des citoyens s'intéressent de cette manière à la dette et aux finances publiques ?
- Est-ce que leur méfiance (justifiée par la financiarisation des finances locales et par le manque de transparence financière) est légitime ?
- Comprenez-vous que des citoyens cherchent à exercer un contrôle, même informel, sur la collectivité ?
- Pensez-vous que leurs actions ont eu des répercussions sur la collectivité ?
- Faut-il se méfier des citoyens ?

La grille de questions adressée aux élus d'opposition était quelque peu différente, elle insistait plus sur la manière dont ces élus se servaient des analyses des citoyens-contrôleurs dans leur propre travail politique.

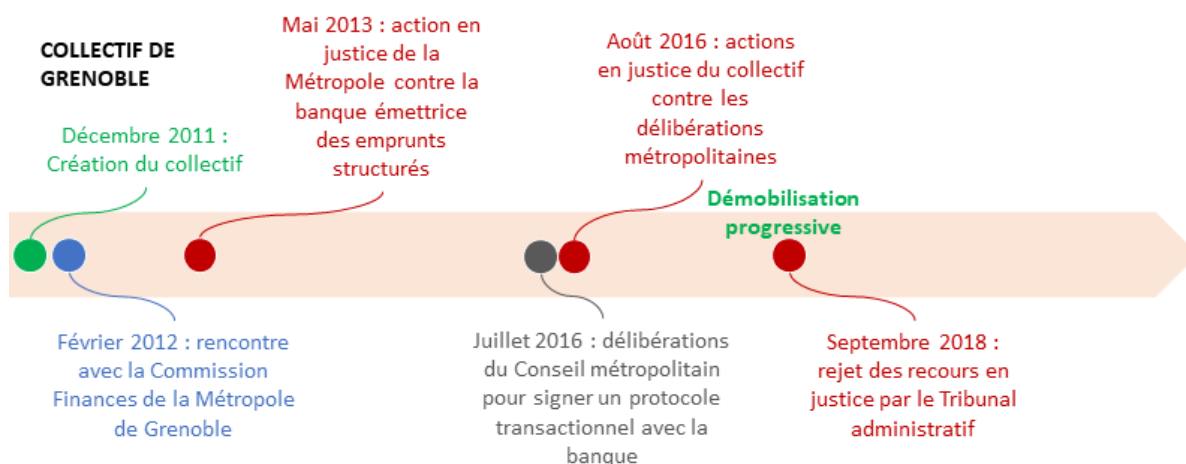
### Annexe 3 : frises synthétiques pour chaque collectif à l'étude

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021

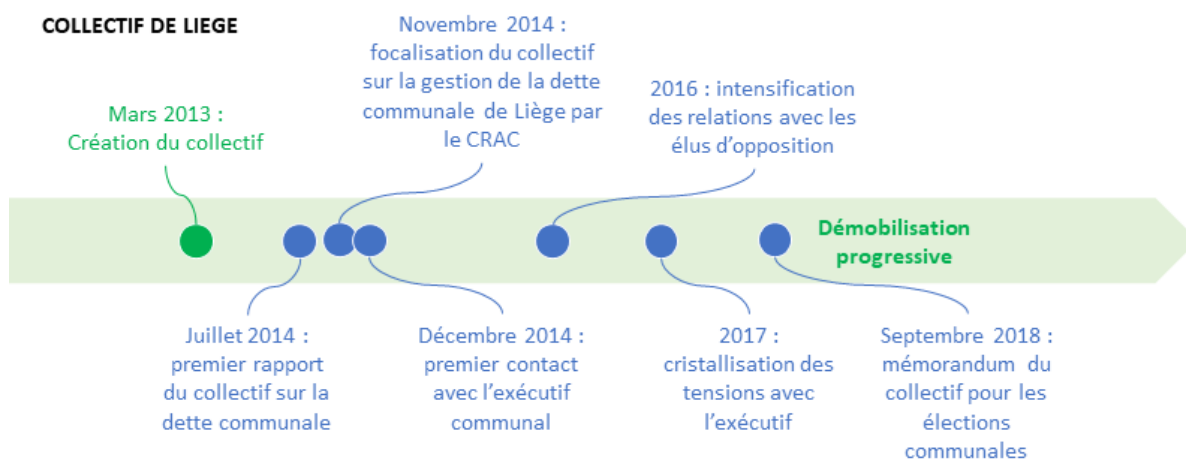
#### COLLECTIF DE NIMES



#### COLLECTIF DE GRENOBLE



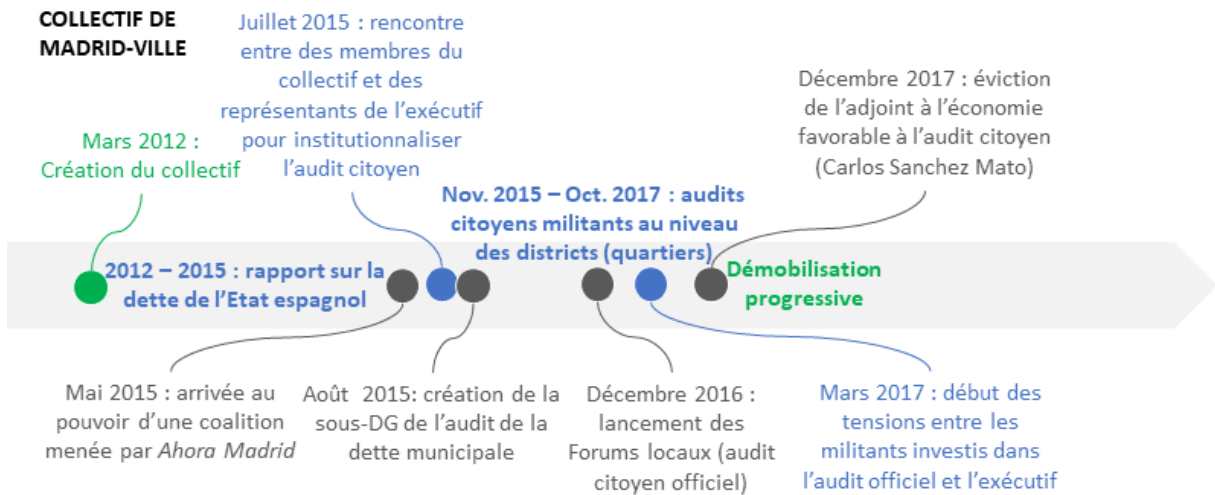
#### COLLECTIF DE LIEGE



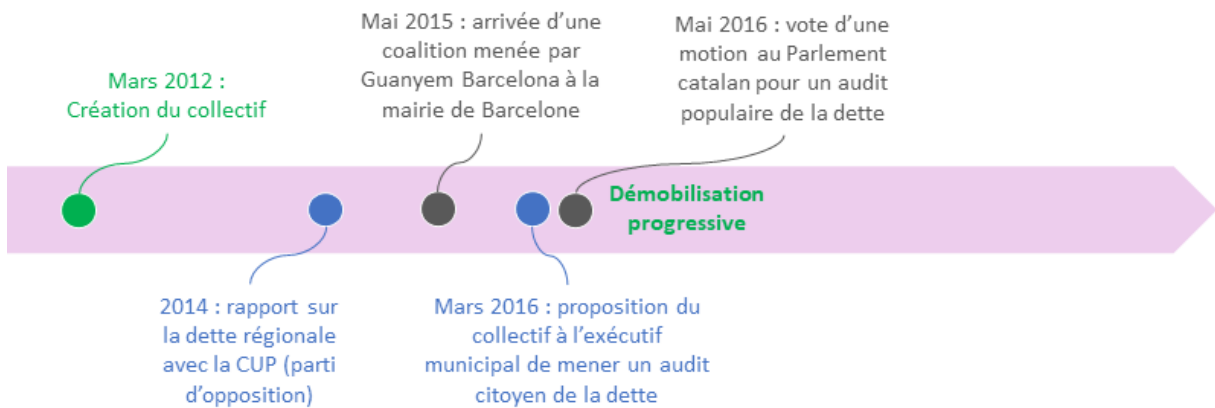
**COLLECTIF DE MADRID-REGION**



**COLLECTIF DE MADRID-VILLE**



**COLLECTIF CATALAN**



## Annexe 4 : données pour l'analyse multivariée

### *Légende :*

- Études : 5 = 5 années d'études supérieures
- Primo = primo-militance, premier engagement militant daté
- Multi-engagement : nombre d'expériences militantes au cours de la carrière militante
- Activisme politique : 0 = Oui ; 1 = Non
- Retraite : 0 = Non ; 1 = Oui
- Sexe : 0 = Femme ; 1 = Homme

PROFESSION	ÉTUDES	TYPE D'ÉTUDES	PRIMO	MULTI- ENGAGEMENT	DOMINANCE	ACTIVISME POLITIQUE
Journaliste		5 Economie	2011		5 Associatif	0
Etudiant		5 Anthropologie	1995		3 Associatif	0
Professeur Haut-		5 Mathématiques	2000		3 Associatif	0
Fonctionnaire		5 Economie	1975		5 Associatif	1
Economie sociale Auxiliaire politique		5 Science politique	2006		1 Associatif	0
Associatif		5 Economie	2012		2 Politique	1
Professeur		5 Economie	2008		3 Associatif	1
Professeur		8 Mathématiques	1995		2 Associatif	0
Professeur Auxiliaire politique		5 Lettres	1995		2 Associatif	0
Administratif		8 Economie	1985		5 Politique	1
Haut-		5 Science politique	1998		5 Associatif	1
Fonctionnaire		5 Lettres	1974		5 Associatif	0
Médecin		8 Médecine	1970		5 Associatif	0
Informaticien		8 Médecine	2011		2 Associatif	0
Téléopératrice	4.9	Non renseigné	1993		1 Associatif	0
Professeur		8 Médecine	1982		1 Associatif	0
Médecin		8 Médecine	1980		5 Politique	1
Professeur		5 Economie	1970		3 Associatif	0
Professeur		8 Histoire	2011		2 Associatif	0
Professeur		8 Economie	1998		2 Associatif	0
Associatif		5 Science politique	2000		5 Associatif	1
Administratif		5 Economie	2000		2 Politique	1
Auxiliaire politique		8 Economie	2011		2 Politique	1
Associatif		5 Droit	2011		2 Associatif	1
Administratif		3 Bibliothèque	2000		1 Associatif	0
Ingénieur		5 Science physique	2011		1 Associatif	0
Professeur		5 Lettres	2000		4 Associatif	1
Economie sociale		5 Economie	1993		1 Associatif	0
Professeur		5 Science physique	2011		2 Associatif	0
Professeur		8 Economie	2011		2 Associatif	0
Informaticien		3 Informatique	2011		1 Associatif	0
Professeur		8 Biologie	2000		5 Associatif	1
Syndicat		5 Economie	1993		1 Syndical	0
Traducteur		3 Philosophie	1990		1 Associatif	0
Economie sociale		8 Droit	1993		1 Associatif	0
Ingénieur		5 Ingénieur	1995		4 Associatif	0
Infirmier		2 Infirmier	1998		5 Associatif	0
Plombier		0 Non renseigné	1998		3 Associatif	0
Chauffeur		2 Technique	2011		3 Politique	1
Magistrat		5 Droit	1993		1 Associatif	0
Banquier		3 Droit	1973		2 Syndical	0
Fonction publique territoriale	4.9	Non renseigné	1968		4 Politique	1
Professeur		8 Non renseigné	1998		3 Politique	1
Educateur		3 Education	2005		2 Associatif	1

Administratif	4	Lettres	1968	5	Associatif	1
Professeur	5	Ingénieur	1982	5	Politique	1
Technicien	2	Technique	1975	4	Associatif	0
Assistant social	2	Infirmier	1990	4	Associatif	0
Assistant social	3	Assistance sociale	1975	5	Associatif	0
Fonction publique territoriale	5	Mécanique	1976	2	Associatif	0
Chercheur	8	Science physique	1965	2	Associatif	1
Fonction publique territoriale	3	Sports	2000	2	Politique	1
Administratif	3	Mathématiques	1967	5	Associatif	1
Professeur	5	Philosophie	1955	5	Associatif	1
Fonction publique territoriale	0	Non renseigné	1963	2	Politique	1
Fonction publique territoriale	3	Lettres	1975	1	Associatif	0
Etudiant	3	Science politique	2016	5	Associatif	0
Etudiant	8	Médecine	2013	1	Associatif	0
Professeur	3	Lettres	1966	5	Associatif	1
Professeur	5	Lettres	2013	2	Politique	1
Professeur	5	Psychologie	1965	5	Politique	1
Professeur	3	Chimie	1970	3	Associatif	1
Professeur	4	Religion	1972	5	Politique	0
Associatif	3	Graphisme	2013	1	Associatif	0
Educateur	3	Education	2013	1	Associatif	0
Associatif	5	Anthropologie	1994	1	Associatif	0
Associatif	5	Science politique	2008	5	Associatif	0
Syndicat	5	Economie	2002	5	Associatif	0
Associatif	5	Economie	2006	3	Associatif	0
Professeur	5	Histoire	2015	1	Associatif	0
Associatif	5	Economie	2018	1	Associatif	0
Associatif	5	Non renseigné	2011	2	Associatif	0

ÂGE	RETRAITE	SEXE	DÉMOB.	DÉPLACEMENT	SI MILITANTISME, OÙ ?
42	0	1	Non	Militantisme	ATTAC/CADTM/Economie
40	0	1	Non	Militantisme	Audit citoyen
45	0	0	Oui	Non	Non
68	1	1		Militantisme	Audit citoyen
36	0	0	Oui	Non	Non
36	0	0	Oui	Militantisme	Féminisme
37	0	1	Non	Militantisme	Audit citoyen
40	0	1	Non	Militantisme	Ecologie
43	0	0	Non	Militantisme	Ecologie
48	0	1	Non	Politique	Non
39	0	0	Non	Militantisme	Alimentaire
68	1	0	Non	Militantisme	Audit citoyen
72	1	1	Non	Militantisme	Audit citoyen
55	0	1	Non	Militantisme	Audit citoyen
60	1	0	Non	Militantisme	Audit citoyen
67	1	0	Non	Militantisme	Audit citoyen
67	1	0	Non	Militantisme	Audit citoyen
42	0	1	Non	Militantisme	Audit citoyen
46	0	1	Non	Militantisme	Audit citoyen
62	1	1	Non	Militantisme	Audit citoyen
44	0	0	Non	Militantisme	Audit citoyen
39	0	1	Oui	Politique	Non
38	0	1	Non	Politique	Non
38	0	0	Non	Militantisme	ATTAC/CADTM/Economie
36	0	1	Oui	Non	Non
38	0	1	Oui	Non	Non
41	0	0	Non	Politique	Non
42	0	0	Oui	Professionnel	Non
40	0	0	Non	Militantisme	ATTAC/CADTM/Economie
32	0	0	Oui	Professionnel	Non
41	0	1	Oui	Non	Non
47	0	0	Non	Politique	Non
45	0	0	Non	Syndicalisme	Non
42	0	1	Non	Non	Non
33	0	1	Non	Non	Non
43	0	1	Oui	Professionnel	Non
68	1	0	Non	Militantisme	ATTAC/CADTM/Economie
61	1	1	Non	Militantisme	ATTAC/CADTM/Economie
65	0	1	Non	Politique	Non
69	1	1	Non	Militantisme	ATTAC/CADTM/Economie
63	1	1	Oui	Non	Non
66	1	0	Non	Politique	Non
73	1	0	Non	Non	Non
55	0	0	Non	Non	Non
73	1	0	Non	Non	Non
69	1	1	Non	Non	Non
69	1	1	Oui	Non	Non
76	1	0	Non	Non	Non



69	1	0	Non	Non	Non
72	1	1	Non	Non	ATTAC/CADTM/Economie
75	1	1	Non	Non	Non
59	0	1	Non	Politique	Non
72	1	1	Non	Associatif	Solidarité
83	1	1	Non	Associatif	Solidarité
70	1	1	Oui	Non	Non
67	1	1	Non	Associatif	ATTAC/CADTM/Economie
25	0	1	Non	Non	Non
26	0	0	Non	Associatif	Féminisme
71	0	0	Non	Associatif	ATTAC/CADTM/Economie
37	0	1	Non	Politique	Non
71	1	0	Non	Politique	Non
67	1	1	Oui	Non	Non
70	1	0	Non	Associatif	Solidarité
42	0	1	Oui	Non	Non
34	0	1	Oui	Non	Non
38	0	0	Oui	Non	Non
31	0	1	Non	Associatif	ATTAC/CADTM/Economie
44	0	1	Non	Syndicalisme	Non
27	0	1	Non	Associatif	ATTAC/CADTM/Economie
37	0	1	Oui	Non	Non
24	0	1	Non	Associatif	ATTAC/CADTM/Economie
35	0	0	Oui	Politique	Non

### Annexe 5 : éléments pour reconstituer le *pronostic framing*

Pôle procédural des demandes	Pôle substantielle des demandes	Pôle mixte
<p><b>Améliorer la transparence :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plus de transparence de la gestion financière ; pour qu'elle soit plus « efficace » (Liège)</li> <li>- Plus de publicité active (podcast des conseils communaux + rapports des commissions communales thématiques) (Liège)</li> <li>- Améliorer l'information publique disponible pour les élus et pour les contribuables qui en font la demande (Grenoble et Nîmes)</li> <li>- « Mécanismes de transparence, d'accès à l'information » ; « droit à l'information » ; « Accès citoyen aux données et informations sur la dette, les coupes budgétaires et la politique gouvernementale pdt la crise » (Catalogne)</li> <li>- Augmenter la transparence et l'accès public à l'information (Madrid-Région)</li> <li>- « Améliorer la transparence dans la gestion des ressources publiques » et transparence de l'administration municipale (Madrid-Ville) ;</li> <li>- Limiter les activités spéculatives, marges financières des banques (Liège)</li> <li>- Encadrer davantage les activités des lobbies (par la transparence) et améliorer</li> </ul>	<p><b>Retrouver une marge d'autonomie financière :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « Souveraineté pour rompre les chaînes vis-à-vis des marchés financiers » (Catalogne)</li> <li>- Permettre l'exercice de la « souveraineté » des citoyens ; assurer les « droits citoyens » (Madrid-Ville)</li> <li>- Restituer « l'autonomie financière » à la ville (perdue au profit CRAC et créanciers) (Liège)</li> <li>- Repenser les relations budgétaires entre Espagne et Catalogne (Catalogne)</li> </ul> <p><b>Dépenser « mieux » et « justement » :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conditionner l'endettement à « l'épanouissement social » de la ville (Liège)</li> <li>- Promouvoir la « justice économique » (Catalogne)</li> <li>- « Efficacité et efficacité de la gestion financière » en faveur des citoyens (Catalogne et Madrid-Ville)</li> <li>- Revenir sur les solutions de politique budgétaire « austéritaire », promouvoir un « budget de progrès social (Grenoble)</li> <li>- Plus de dépenses sociales : investir dans « aides à la dépendance, au logement social, aux écoles, centres de retraite » (Madrid-Ville)</li> <li>- Redistribution juste de la richesse produite (Grenoble)</li> </ul>	<p><b>Favoriser le débat et le contrôle citoyen :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provoquer un grand débat « démocratique » sur la dette (Liège, Grenoble, Nîmes)</li> <li>- « Mise en place d'un contrôle permanent de la population sur la dette et les comptes publics » (Liège, Madrid-Ville)</li> <li>- Les actes d'un gouvernement démocratique doivent être visibles, donc contrôlables par les citoyens (Madrid-Région)</li> <li>- Faire un audit « complet de la dette et des finances » de la Ville (Liège)</li> <li>- « Participation des citoyens » (et « audit citoyen ») ; pouvoir décisionnel aux citoyens ; l'institution doit aider à développer l'<i>empowerment</i> des citoyens (Catalogne)</li> <li>- Faire un « audit citoyen pour développer l'<i>empowerment</i> de la population » (Madrid-Ville)</li> <li>- « Favoriser la participation et la formation des citoyens dans le contrôle de la gestion des</li> </ul>

<p>les possibilités de dénonciation de ces influences (Madrid-Région)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablir un registre des lobbys (Madrid-Région)</li> </ul> <p><b>Reddition de comptes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Présenter les comptes publics de manières plus accessibles (pédagogie des comptes publics) (Liège)</li> <li>- « Exiger des pouvoirs publics qu'ils mettent à la disposition du collectif l'ensemble des informations économiques et financières pertinentes pour l'établissement d'un diagnostic précis de la situation » (Nîmes)</li> <li>- « Processus de reddition de comptes » (Madrid-Ville)</li> </ul> <p><b>Mesures de participation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « Renouveler les mécanismes de contrôle et de participation » (Madrid-Ville)</li> </ul> <p><b>Contrôle de légalité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « Vérifier la légalité » des dépenses (Catalogne)</li> </ul> <p><b>Demandes légales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sortir de mécanismes légaux qui contraindraient la Catalogne à la rigueur budgétaire (Catalogne)</li> <li>- Augmenter l'intégrité des décideurs, qui doivent obéir à des « normes de conduite claires et responsables » (éviter les situations de conflit d'intérêt ; démissions si jamais) (Madrid-Région)</li> <li>- Créer une loi de protection des « lanceurs d'alerte » (Madrid-Région)</li> <li>- Créer une loi qui régule les phénomènes de <i>revolving doors</i> (Madrid-Région)</li> <li>- Sanctionner financièrement les entreprises qui ont des contrats publics et qui provoquent des impacts sociaux, économiques, environnementaux (Madrid-Région)</li> <li>- Lutter contre la corruption (Madrid-Ville)</li> <li>- Mettre en place des politiques anti-corruption et anti-fraude (Madrid-Région)</li> <li>- Déroger à l'article 135 de la Constitution (Madrid-Ville, Madrid-Région et Catalogne) ;</li> <li>- Déroger à plusieurs lois et décrets nationaux (Madrid-Ville, Catalogne, Madrid-Région)</li> <li>- Limiter les contrats de collaboration publique – privée (Madrid-Région)</li> <li>- Faire reconnaître la santé comme « bien commun » et comme service commun (interdiction vendre/privatiser la santé) (Madrid-Région)</li> <li>- Réforme du financement des collectivités locales au niveau de la Région wallonne (Liège)</li> <li>- Réforme du financement des collectivités locales afin qu'elles aient des taux d'intérêts préférentiels (Grenoble)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- « Défendre l'intérêt public » / « prendre des mesures de protection pour les citoyens » (Grenoble)</li> <li>- « Faire des bonnes politiques sociales et écologiques » (Grenoble)</li> <li>- « Favoriser les investissements dans la santé, l'éducation, le bien-être social, le logement et le travail digne » (« favoriser les droits sociaux, culturels et économiques de la population ») (Catalogne)</li> <li>- « Faire respecter les intérêts de la métropole nîmoise, les intérêts de ses habitants, l'intérêt public et le droit » (Nîmes)</li> </ul> <p><b>Assurer l'efficacité de la dépense publique (par le contrôle) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « Augmenter l'efficacité et l'efficience de la gestion de la mairie de Madrid » (Madrid-Ville)</li> <li>- Mettre en place des solutions pour ne plus « appauvrir les populations, et ne plus privatiser les services publics » (Nîmes)</li> <li>- Mieux surveiller les contrats publics ; inclure des clauses sociales dans les contrats publics (Madrid-Ville)</li> <li>- Mieux analyser les contrats d'endettement (éviter les clauses abusives ou illégales) ; surtout les contrats de concession de services, infrastructures et privatisation (Catalogne)</li> <li>- « Eviter des nouveaux processus d'endettement pernicieux » (Madrid-Ville)</li> </ul> <p><b>Réformer l'imposition fiscale :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réformes « d'envergure » pour une « redistribution juste de la richesse produite » (progressivité de l'impôt, taxation des transactions financières et spéculatives) (Grenoble)</li> <li>- Réforme de fiscalité juste (Liège), progressive (Catalogne, Grenoble)</li> <li>- Réforme fiscale progressive pour financer la santé publique (Madrid-Région)</li> <li>- Lutter contre l'évasion fiscale (Catalogne, Madrid-Région, Grenoble, Nîmes)</li> </ul> <p><b>Changer de référentiels :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Changer la « matrice productive du pays », impulser une transition vers l'économie sociale et solidaire (Catalogne)</li> <li>- Remunicipalisation de certains services publics (Madrid-Ville)</li> <li>- Refonder le référentiel de la santé publique (prévention plus que soin) (Madrid-Région)</li> </ul> <p>Garantir le droit à la santé et à l'assistance sanitaire pour tout le monde, par les pouvoirs publics (Madrid-Région)</p>	<p>ressources publiques et l'impact de la dette de la mairie de Madrid » (Madrid-Ville)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir un droit de participer aux décisions publiques et à leur contrôle » pour les citoyens (Madrid-Région)</li> <li>- Création « d'organes de contrôle avec participation des citoyens et professionnels de la santé » (Madrid-Région)</li> </ul> <p><b>Lutter contre l'influence des banques :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoir un positionnement « offensif » contre les banques ayant émis des emprunts structurés (Grenoble)</li> <li>- Actions en justice contre les responsables d'un endettement non-légal/illégitime (Madrid-Ville, Catalogne, Madrid-Région)</li> <li>- « Annulation des dettes illégales et illégitimes des acteurs locaux » (Grenoble)</li> <li>- « Refuser de payer les échéances de l'indemnité et attaquer la banque en justice » (Nîmes)</li> <li>- « La métropole doit saisir le juge pour demander l'annulation de la clause d'intérêt spéculative du contrat et son remplacement par l'application du taux légal » (Nîmes)</li> <li>- Créer une banque publique « socialisée » et sous contrôle « démocratique » (Catalogne) ; « socialiser le système bancaire » (Grenoble)</li> <li>- Redonner à la Banque Centrale Européenne et aux banques nationales un rôle de banques : elles doivent pouvoir prêter directement aux Etats (Grenoble)</li> </ul> <p><b>Autres :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Institutionnaliser le concept « politique et idéologique » de dette illégitime (Catalogne, Madrid-Ville, Madrid-Région)</li> </ul>
---	--	--

Annexe 6 : tableaux des normes de droit, utilisées par chaque collectif d’audit citoyen  
de la dette

Collectif liégeois (Belgique)	Collectif Madrid–Ville (Espagne)	Collectif catalan (Espagne) :
<p><b>Droit international :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme de 1948</li> <li>- Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme (liberté d’opinion et liberté d’expression).</li> </ul> <p><b>Droit constitutionnel :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 32 de la Constitution belge (droit à l’information publique).</li> </ul> <p><b>Droit fédéral :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrêté du Régent du 10 février 1945 (principes de comptabilité communale)</li> <li>- Deux arrêtés de pouvoirs spéciaux de 1982 (pour exiger le retour à l’équilibre financier des communes à partir de 1988)</li> <li>- Réforme des retraites de 2012</li> </ul> <p><b>Droit régional (Wallonie) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décrets du 20 juillet 1989, du 23 mars 1995 et du 15 juillet 2008<sup>25</sup></li> <li>- Code de la Démocratie Locale (Principes de publicité passive)</li> <li>- « Plan Tonus communal » (2001)</li> <li>- Plan e-comptes (réforme de la comptabilité publique) (2008)</li> <li>- Plans de gestion de la Ville de Liège par le CRAC (audit financier public)</li> <li>- Circulaire du CRAC du 24 Août 2017 (élaboration des budgets des communes de la Région wallonne)</li> </ul>	<p><b>Droit international :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 103 de la Charte de l’ONU (supériorité de l’ordre juridique des Nations Unies en cas de conflit avec tout autre accord international)</li> <li>- Résolution 59 de l’Assemblée Générale des NU (liberté d’information)</li> <li>- Article 19 de la Déclaration universelle des Droits de l’Homme (liberté d’opinion et liberté d’expression).</li> <li>- Article 25 du Pacte international Droits civils et politiques (droit de participer aux affaires publiques)</li> <li>- Convention Américaine sur les Droits de l’Homme</li> <li>- Résolution du 18 juillet 2012 du Conseil des DH de l’ONU (droits sociaux doivent être prioritaires sur les politiques visant à réduire l’endettement public).</li> <li>- Principes généraux du droit international<sup>26</sup></li> <li>- « Pratiques de bon gouvernement pour la protection des Droits de l’Homme » de la Haute office des Nations Unies pour les Droits de l’Homme (« transparence dans la dépense publique à travers un audit social participatif »).</li> <li>- Communication de l’UNESCO</li> </ul> <p><b>Droit communautaire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Règlement 472/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres [...]</li> </ul> <p><b>Droit constitutionnel :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 135 de la Constitution (la charge de la dette est prioritaire sur tout autre type de poste budgétaire).</li> </ul> <p><b>Lois nationales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi 19/2013 de transparence</li> <li>- Loi sur les contrats du secteur public (version modifiée du 30 juillet 2015).</li> </ul> <p><b>Au niveau de Madrid :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouvelle ordonnance de transparence de la ville de Madrid (approuvée en Conseil municipal le 27 juillet 2016)</li> </ul>	<p><b>Jurisprudence internationale :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Résolution du 18 juillet 2012 du Conseil des DH de l’ONU (droits sociaux doivent être prioritaires sur les politiques visant à réduire l’endettement public).</li> </ul> <p><b>Droit communautaire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadre comptable du Système Européen des Comptes (2010)</li> </ul> <p><b>Lois espagnoles :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décret-Royal 4/2012 sur les obligations d’information et sur les procédures nécessaires pour établir un mécanisme de financement pour le paiement aux fournisseurs des entités locales</li> <li>- Décret-Royal 21/2012 sur les moyens de liquidité des administrations publiques dans le domaine financier</li> <li>- Loi de stabilité budgétaire et de soutenabilité financière (2012)</li> <li>- Loi du contrôle de la dette commerciale sur le secteur public</li> </ul>

<sup>25</sup> Ces trois décrets (20 juillet 1989, 23 mars 1995, 15 juillet 2008), votés par le Parlement Wallon, portent sur les modalités de financement des communes wallonnes (décret de 2008) et sur les modalités de gestion des communes dites « sous tutelle » (décrets de 1989, de 1995) par une institution régionale intitulée le Centre Régional d’Aide aux Communes (CRAC).

<sup>26</sup> Les militants de Madrid–Ville font valoir les principes suivants au titre de Principes Généraux de Droit International : principes de *core obligation*, principe de la réalisation progressive (y compris des droits sociaux), principe de participation, transparence et reddition de comptes, Charge de la preuve, Droits des Etats en termes de droits sociaux.

Collectif grenoblois (France)	Collectif nîmois (France)	Collectif de Madrid-Région (Espagne)
<p><b>Droit constitutionnel français :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 15 de la DDHC (reddition de comptes)</li> </ul> <p><b>Lois nationales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Articles 1, 2 et 25 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (modalité d'accès aux documents administratifs)</li> <li>- Circulaires du 15 septembre 1992 et du 25 juin 2010 (interdiction des collectivités locales de contracter des emprunts spéculatifs)</li> <li>- Ordonnance n° 2009-15 du 8 janvier 2009<sup>961</sup></li> </ul> <p><b>Droit administratif français :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 6 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 (mise en place d'un fonds de soutien pour les collectivités ayant souscrits des emprunts structurés)</li> <li>- Articles L2121-12, L2121-13, L. 5217-1 et 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales</li> <li>- Articles L. 911-1 et L. 761-1 du Code de justice administrative</li> </ul> <p><b>Jurisprudence (droit français) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis du TGI (Saint-Etienne / Royal Bank of Scotland), 2011</li> <li>- Jugement du TGI de Paris (Métropole de Lille / Royal Bank of Scotland), 2014</li> <li>- Jugement du 26 juin 2015 du TGI de Nanterre, Saint-Cast-le-Guildo contre Dexia, Crédit Local et SFIL</li> <li>- Jugement du 7 janvier 2016 du TGI de Paris, Laval contre <i>Depfa Bank Public Limited Company</i></li> <li>- Arrêt de la Cour d'appel de Paris (Saint-Etienne / Royal Bank of Scotland), 2012<sup>962</sup></li> <li>- Conseil d'État, arrêt « Danthony », 2011</li> <li>- Avis de la CADA<sup>963</sup> (2014 et 2015)</li> </ul> <p><b>Éléments de doctrine :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Benoît Delaunay, « La compétence des collectivités publiques pour conclure des contrats d'emprunts toxiques », in <i>Mélanges en l'honneur de Didier Truchet</i>, Dalloz, 2015, p. 149.</li> </ul> <p><b>Autre(s) :</b></p>	<p><b>Droit communautaire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Directive européenne 2004/39CE</li> <li>- Arrêt du 4 juin 2009 de la Cour de Justice des Communautés européennes</li> </ul> <p><b>Droit constitutionnel français :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 15 de la DDHC (reddition de comptes)</li> </ul> <p><b>Lois nationales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Articles 1, 2 et 25 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (modalité d'accès aux documents administratifs)</li> <li>- Circulaires du 15 septembre 1992 et du 25 juin 2010 (interdiction des collectivités locales de contracter des emprunts spéculatifs)</li> </ul> <p><b>Droit administratif français :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 6 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 (mise en place d'un fonds de soutien pour les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés et acceptant de passer par voie transactionnelle avec les banques).</li> <li>- Articles L2121-12, L2121-13, L. 2224-2 et L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales</li> <li>- Articles L. 911-1, 911-3, L. 521.1 et L. 761-1 du Code de justice administrative</li> </ul> <p><b>Code civil français :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Article 1111-1 du Code Civil (définition du contrat à exécution successive)</li> </ul> <p><b>Jurisprudence (droit français) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis du TGI (Saint- Etienne / Royal Bank of Scotland), 2011</li> <li>- Jugement du TGI de Nanterre (Saint-Cast-le-Guildo contre Dexia, Crédit Local et SFIL), 2015</li> <li>- Jugement du TGI de Paris (Métropole de Lille / Royal Bank of Scotland), 2014</li> <li>- Arrêt de la Cour d'appel de Paris (Saint-Etienne / Royal Bank of Scotland), 2012</li> <li>- Arrêts du Conseil d'État : arrêt « Danthony » (23 décembre 2011) ; « M. Fromentin » (6 octobre 2008) ; « Ville de Metz (26 septembre 1986), « Commune de Louviers c/ Lahey » (13 novembre 1992), « Département de l'Essonne » (27 mai 2005), « Commune d'Yvetot » (27 mai 2005)</li> <li>- Arrêt de la Cour de Cassation du 27 Avril 2017</li> </ul> <p>Jurisprudence du Conseil d'État, matérialisée notamment par un arrêt de section de la haute juridiction du 19 janvier 2001 (n° 228815 Confédération nationale des radios libres)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis de la CADA (2014 et 2015)</li> </ul> <p><b>Éléments de doctrine :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Madame Marie-Sophie Richard, « conseiller référendaire à la Cour de cassation » (note : « Les sanctions civiles de nature à assurer la protection des consommateurs en matière de crédit », <i>Rapport annuel 2004 de la Cour de Cassation</i>, 2è partie « Etudes et documents »).</li> <li>- Benoît Delaunay : « La compétence des collectivités publiques pour conclure des contrats d'emprunts toxiques », in <i>Mélanges en l'honneur de Didier Truchet</i>, Dalloz, p. 149.</li> </ul>	<p><b>Droit communautaire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Traité de Maastricht (1992)</li> <li>- Directives 2014/23 et 2014/24 du Parlement européen et du Conseil (26 février 2014)<sup>964</sup></li> </ul> <p><b>Droit constitutionnel espagnol :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 135 de la Constitution.</li> </ul> <p><b>Droit et lois espagnoles :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lois 3/2011 et 9/2017 des Contrats du Secteur Public</li> <li>- Loi 19/2013 de Transparence, d'Accès à l'Information Publique et au Bon Gouvernement</li> <li>- Loi 15/97 du 25 avril (habilitation des nouvelles formes de gestion du Système National de Santé)</li> <li>- Décret-Royal 16/2012<sup>965</sup></li> </ul> <p><b>Droit pénal espagnol (Code pénal) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Article 36 (délit de fraude)</li> <li>- Article 428 (délit de trafic d'influence)</li> <li>- Articles 432 et suivants (malversation de fonds/deniers publics)</li> <li>- Article 404 (délit de prévarication)</li> </ul>

<sup>961</sup> Ici, il s'agit, en invoquant cette ordonnance, de relever un vice de forme : on critique le fait que des banques ont pu émettre des emprunts structurés à risque (basés sur une parité monétaire très fluctuante), avant même que le droit reconnaisse que « l'indexation des titres de créances et des contrats financiers [...] est libre ».

<sup>962</sup> L'avis du Tribunal de Grande Instance (TGI) de Nanterre, les 3 jugements de TGI (2 de Paris, 1 de Nanterre) et l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris relèvent des motifs reconnus par l'instance judiciaire comme autant d'éléments d'irrégularités à opposer dans une entreprise de contestation judiciaire d'un emprunt structuré à risque.

<sup>963</sup> La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) est une juridiction administrative indépendante, permettant à tout citoyen, en sa qualité de contribuable, de demander un avis sur une demande d'accès à un document administratif, si jamais ce dernier lui est refusé, ou non communiqué par l'administration sollicitée.

<sup>964</sup> Directive 2014/23 : sur l'attribution de contrats de concession ; Directive 2014/24 : sur la passation des marchés publics

<sup>965</sup> Mesures d'urgence pour garantir la soutenabilité du Système National de Santé et améliorer la qualité et la sécurité.

- Décision n°2014-405 du Conseil Constitutionnel ; - Mémoire au Tribunal administratif d'un autre requérant ;	- Mathias Audit et Frédéric Rimbault, « Emprunts toxiques des collectivités territoriales : l'indexation sur le franc suisse est-elle licite ? », <i>Revue Lamy des Collectivités territoriales</i> , n° 76, février 2012, p. 14.	
--	---	--

## TABLES DES MATIÈRES

Affidavit .....	ii
Liste de publications et participation aux conférences .....	iii
Résumé .....	v
Abstract .....	vi
Remerciements .....	vii
TABLE DES MATIÈRES.....	ix
INTRODUCTION.....	1
I. De la figure du citoyen-contrôleur comme traceur analytique de comportements politiques peu explorés .....	1
II. Un objet au carrefour des débats de la science politique .....	17
1. Réinterroger à nouveaux frais méthodologiques les conceptions démocratiques des citoyens .....	17
2. Des contributions à la sociologie du militantisme.....	19
a. Un contrôle citoyen ajusté aux enjeux politiques de l'ère du temps .....	19
b. La dialectique de formes de contestation recourant aux outils du pouvoir .....	22
3. De la nécessité d'une sociologie politique relationnelle des possibles expressions démocratiques.....	23
III. Une enquête comparée des citoyens-contrôleurs.....	24
1. Analyse comparative, méthode comparée et sélection des cas .....	24
2. Méthodologie.....	31
a. Les entretiens .....	31
b. L'analyse documentaire .....	37
c. Les observations .....	39
d. L'analyse multivariée .....	40
3. Présentation des cas d'études .....	42
a. L'audit citoyen en France, en Espagne et en Belgique.....	42
b. En Belgique : le collectif de Liège .....	46
c. En France : les collectifs de Nîmes et de Grenoble .....	48
d. En Espagne : les collectifs de Catalogne, de Madrid–Ville et de Madrid–Région.....	50
IV. Organisation générale de la thèse.....	54
<b>PARTIE I – POURQUOI ET COMMENT DEVIENT-ON CITOYEN-CONTRÔLEUR ? .....</b>	<b>57</b>
Chapitre 1 – Les collectifs et leurs militants : profils, dispositions et ressources des citoyens-contrôleurs.....	58

I. Auditeurs-citoyens, rapports à la puissance publique et à la politique .....	59
1. Qui sont les citoyens-contrôleurs ? Sexe, âge, études et statut socioprofessionnel.....	60
a. Plusieurs classes d'âge chez les auditeurs-citoyens à l'étude.....	60
b. Le sexe du militantisme.....	61
c. Domaines et niveau d'études .....	62
d. L'horizon professionnel des citoyens-contrôleurs.....	66
2. La prégnance de l'engagement : la carrière militante des citoyens-contrôleurs.....	74
a. Des néo-militants minoritaires : l'entrée dans la carrière militante par l'audit .....	77
b. Des militants plus expérimentés.....	81
c. S'investir sur la dette : un engagement métapolitique ?.....	85
3. Socialisation à la politique et dispositions critiques .....	88
4. En guise de synthèse : l'analyse qualitative à l'épreuve de l'analyse multivariée .....	97
II. Agir au sein des collectifs militants.....	98
1. L'organisation des collectifs de citoyens-contrôleurs .....	99
2. Des profanes et des experts parmi les citoyens-contrôleurs ? .....	103
Conclusion de chapitre .....	110
Chapitre 2 – Le contexte d'émergence des collectifs d'audit citoyen.....	113
I. Des usages immoraux des deniers publics en temps de crise de la dette .....	114
1. Le contexte d'émergence des collectifs d'audit citoyen.....	115
2. Un constat problématique : la gestion de la crise par l'État .....	119
3. Un réquisitoire contre l'économie politique néolibérale et sa dette .....	127
II. Une « crise » de la responsabilité politique ? .....	136
1. L'imputabilité politique : la faute à qui ? .....	137
2. Une critique du manque d'interaction démocratique de la part des gouvernants.....	144
3. Des variations selon les collectifs dans le <i>diagnostic framing</i> .....	153
Conclusion de chapitre .....	159
Chapitre 3 – Face à la crise, que préconisent les auditeurs-citoyens ? L'analyse de leurs imaginaires démocratiques.....	160
I. Un nouveau programme d'économie politique : l'économie sociale du moindre marché.....	161
1. La revendication d'une souveraineté du public : la collision plus que la collusion vis-à-vis du privé.....	162
a. Le public contre le privé.....	163
b. Revendiquer l'illégitimité : légaliser des normes morales pour alimenter l'imaginaire de collision .....	167
2. La réforme de l'architecture financière publique .....	173
3. Des revendications au service d'une conception singulière de l'économie politique telle qu'elle devrait être.....	176
II. L'imposition d'une division alternative du travail politique .....	181
1. La transparence et l'accès à l'information publique comme droit de contrôle citoyen.....	181
2. La reconfiguration de la relation gouvernants/gouvernés .....	185



3. De l'institutionnalisation politique du contrôle citoyen : les cas de Madrid–Ville, de Catalogne et de Liège .....	192
Conclusion de chapitre .....	204
Conclusion de partie .....	206
<b>PARTIE II – FAIRE AVEC OU CONTRE LES POLITIQUES ? Relations politiques et modes d'action des citoyens-contrôleurs</b> .....	208
Chapitre 4 – Décloisonner la fabrique de la décision : une expertise citoyenne au service des élus ? 211	
I. Le citoyen-contrôleur et la production d'une expertise citoyenne .....	213
1. Des savoirs procéduraux et politiques pour se créditer .....	216
2. Capitaliser les connaissances pour éclairer l'action des élus .....	224
3. Imposer de nouvelles chaînes de causalité/corrélation pour inciter à la réforme sociale ....	232
II. Les tensions liées au contrôle citoyen de l'action publique.....	239
1. L'expertise participative à Madrid–Ville .....	241
2. L'audit citoyen : une évaluation citoyenne résolument antagoniste ?.....	254
Conclusion de chapitre .....	257
Chapitre 5 – Les ressources de la contrainte .....	259
I. Les usages symboliques du droit pour moraliser l'ordre politique .....	260
1. Les usages politiques du droit .....	261
a. Les rappels à l'ordre légal.....	267
b. Le jeu sur la contradiction des normes .....	269
c. Les appels à déroger et à légiférer .....	271
2. Des usages différenciés du droit ? Comparaison des usages militants du droit .....	274
II. Les actions en justice pour contraindre l'action des décideurs.....	278
1. Les collectifs d'audit citoyen en France : l'action en justice en dernier ressort face au manque de réceptivité des décideurs métropolitains .....	278
2. Le collectif de Madrid – Région : l'action en justice vue comme un débouché « naturel »	285
3. Éléments de comparaison et effets pervers de la moralisation par l'action en justice.....	288
III. Médiatisation et scandalisation des mésusages de l'argent public .....	295
1. Enrôler les acteurs médiatiques .....	297
2. Produire de l'information .....	305
3. Le cumul des ressources de la contrainte : médiatiser l'action en justice .....	307
Conclusion de chapitre .....	313
Chapitre 6 – Passer par les élus d'opposition : lorsque le contrôle citoyen devient oppositionnel ....	315
I. Enrôler des élus pour interpeller les décideurs.....	318
1. En France, des militants simultanément élus d'opposition et auditeurs-citoyens .....	319
2. Les forces d'opposition liégeoises comme voies d'interpellation critique de l'exécutif....	329
II. L'audit citoyen comme ressource partisane : co-produire l'action politique contestataire ....	339
1. Co-produire une motion parlementaire symbolique : le collectif catalan et sa configuration politique.....	340

2. Former les militants partisans et les prétendants à l'élection à une vision administrée de l'économie de la santé : le cas de Madrid-Région .....	345
3. Variants et invariants : l'audit citoyen n'est-il qu'une ressource d'opposition politique ? .....	354
Conclusion de chapitre .....	360
Conclusion de partie .....	361
<b>PARTIE III – DILEMMES ET DIFFICULTÉS D'UNE FIGURE : Le citoyen-contrôleur face à ses paradoxes</b> .....	364
Chapitre 7 – Les entreprises d'audit citoyen à l'heure du bilan : Une réforme de la transparence plutôt que des structures de l'économie publique ? .....	365
I. Un contrôle citoyen par mises sur agenda(s) ? .....	366
1. L'audit citoyen dans l'arène publique .....	369
2. L'audit citoyen en temps de campagne électorale .....	376
3. Les tentatives d'inscription à l'agenda politique (législatif et gouvernemental) .....	383
II. Des effets sur la transparence plutôt que sur les structures de l'économie publique .....	388
1. Les audits citoyens et la transparence des décideurs .....	388
2. Des effets mineurs sur l'usage des finances publiques .....	394
Conclusion de chapitre .....	399
Chapitre 8 – Les citoyens-contrôleurs du point de vue des gouvernants .....	403
I. Des prérogatives du citoyen dans la division dominante du travail politique .....	404
1. Le citoyen, cet être « impolitique » .....	405
2. Une association contrôlée de la coproduction des décisions publiques .....	409
II. L'imaginaire « irrationnel » des auditeurs-citoyens .....	415
1. Un discours militant sur l'économie politique jugé irrationnel .....	416
2. Le refus de la dés-institution de la division traditionnelle du travail politique .....	426
3. Les auditeurs-citoyens, ces démocrates « doux rêveurs » .....	432
III. Des intermédiaires non représentatifs ? .....	439
1. « La démocratie n'appartient pas à ceux qui ont les capitaux culturels » .....	440
2. Des citoyens trop politiques, ou le trouble partisan .....	443
Conclusion de chapitre .....	450
Chapitre 9 – De la condition éprouvante du citoyen-contrôleur .....	452
I. Les coûts et malheurs de l'engagement : épuisement, désillusion et déception .....	454
1. Épuisement et obsolescence de l'engagement .....	456
a. De la division inégale du travail militant .....	457
b. De l'obsolescence de la cause en vertu de l'évolution des conjonctures politiques .....	461
2. Des motifs de déception .....	467
a. Des collectifs militants sans militants ? .....	467
b. De la difficulté à s'imposer politiquement : une critique de la réceptivité du champ politique .....	472
II. Un rôle politique intermittent ? .....	477
1. Le devenir des citoyens-contrôleurs après l'audit citoyen .....	477



2. Le cas négatif : les militants de Madrid–Région .....	485
a. L’institutionnalisation du travail militant .....	486
b. Le renouvellement des militants.....	488
c. Un contexte politique favorable à la résonance de la cause .....	490
Conclusion de chapitre .....	492
Conclusion de partie .....	493
CONCLUSION .....	496
I. L’imaginaire démocratique et le rôle de l’État.....	501
II. Le répertoire tactique du militantisme de savoir/pouvoir .....	503
III. Le potentiel démocratique du citoyen-contrôleur ?.....	505
BIBLIOGRAPHIE .....	509
ANNEXES .....	525
Annexe 1 : grille d’entretien standard avec les auditeurs-citoyens .....	525
Annexe 2 : grille d’entretien standard avec les décideurs .....	528
Annexe 3 : frises synthétiques pour chaque collectif à l’étude .....	530
Annexe 4 : données pour l’analyse multivariée.....	532
Annexe 5 : éléments pour reconstituer le <i>pronostic framing</i> .....	536
Annexe 6 : tableaux des normes de droit, utilisées par chaque collectif d’audit citoyen de la dette .....	538
TABLES DES MATIÈRES .....	540