



HAL
open science

Les marges du dicible dans et hors d'un dispositif de participation instituée : les audits citoyens de la dette à Madrid

Jessy Bailly

► **To cite this version:**

Jessy Bailly. Les marges du dicible dans et hors d'un dispositif de participation instituée : les audits citoyens de la dette à Madrid. *Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, 2023, N° 34 (3), pp.285-309. 10.3917/parti.034.0285 . hal-03994083

HAL Id: hal-03994083

<https://hal.science/hal-03994083>

Submitted on 17 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les marges du dicible *dans* et *hors* d'un dispositif de participation instituée : les audits citoyens de la dette à Madrid

Jessy Bailly

Pour citer : BAILLY Jessy, « Les marges du dicible *dans* et *hors* d'un dispositif de participation instituée : les audits citoyens de la dette à Madrid », *Participations*, Vol. 34, 2023, p. 285-309.

Résumé : Cet article interroge à nouveaux frais les dynamiques à l'œuvre dans les dispositions de participation instituée, à partir de ce qu'il est possible d'y dire et d'y faire entendre. On part de l'expérience d'un collectif d'audit citoyen de la dette à Madrid qui, s'il voit le projet militant dont il est porteur s'institutionnaliser par le nouvel exécutif élu en 2015, s'en estime pourtant insatisfait. Alors que la consécration du dispositif a permis de reformuler la manière de parler de la dette publique, les auditeur·trices-citoyen·nes considèrent que l'ordre du discours institutionnel, certes renouvelé, s'est heurté à leurs tentatives d'imposer leur propre lecture du problème de la dette publique.

Mots-clés : Audit citoyen, Dette illégitime, Madrid, Institutionnalisation, Espace de l'audible, Espace du dicible, Espagne.

Abstract—What can we say and make heard inside and outside an official space for citizen participation? The case of citizen debt audits in Madrid

This article takes a fresh look at the dynamics at work in the participatory democracy's arenas, based on what it is possible to say and to make heard. The starting point is the experience of a citizens' debt audit group in Madrid. Even if its members succeeded in making the citizen debt audit an official participatory tool carried by the municipal government in 2015, they felt dissatisfied. While the consecration of the mechanism has made it possible to reformulate the official way of talking about public debt, the citizen-auditors consider that the institutional discourse, albeit renewed, collided with their attempts to impose their own version of the public debt problem.

Keywords: Citizen debt audit, Illegitimate debt, Madrid, Institutionalization, Space of expressible, Institutional discourse order, Spain.

Au lendemain des élections municipales de 2015 à Madrid, un collectif citoyen jubile. En effet, les membres du collectif madrilène d'audit citoyen de la dette voient la principale liste électorale qui emportait leur adhésion, Ahora Madrid, accéder à l'exécutif municipal. Cela leur semble constituer une victoire, dans la mesure où Ahora Madrid a inscrit, dans son programme électoral, à titre de proposition politique prioritaire, la réalisation d'un audit citoyen de la dette municipale¹. Celui-ci est mis en place dès juillet 2015². Toutefois, deux ans plus tard, ces mêmes militant-es en viennent à manifester devant le Palacio de Cibeles, siège du conseil municipal, exhortant l'exécutif à concéder « plus de ressources et une plus grande promotion de la participation citoyenne dans l'audit officiel ». On a donc un contraste entre l'euphorie militante des premières heures due à la consécration institutionnelle du projet, et la déception des activistes deux ans plus tard face à l'organisation pratique de l'audit citoyen mis en place par la municipalité. Il s'agit dans cet article d'expliquer leur mécontentement, non pas à partir des motifs avancés par le collectif tels que la faible allocation de ressources municipales au dispositif, mais par des raisons qui ont à voir avec le décalage dans la manière dont il est possible de parler de la dette dans l'espace des mouvements sociaux³ et au sein des institutions, y compris dans un dispositif de participation instituée.

Au-delà d'un exemple illustrant parfaitement les tensions que rencontre un projet militant une fois institutionnalisé par le pouvoir politique, l'article propose une entrée théorique spécifique et heuristique pour toute recherche travaillant sur les formes plurielles de la participation citoyenne : l'ordre du discours propre à chaque arène publique. On propose ici d'actualiser le concept foucauldien d'ordre du discours (Foucault, 1977) en deux concepts interdépendants de sociologie politique, à savoir l'espace du dicible et l'espace de l'audible. L'attention à ce qu'il est possible de dire et de ne pas dire, de faire admettre ou non aux représentant-es institutionnelles, permet d'alimenter et de réinterroger tout un pan de la littérature scientifique donnant à voir les limites et contradictions à l'œuvre dans des dispositifs de participation. Parmi cette riche et foisonnante littérature, des travaux pointent les effets des agencements procéduraux des dispositifs qui exercent des effets sur les modalités de participation à l'intérieur de ceux-ci. Les gouvernant-es qui instituent les procédures de participation peuvent notamment imposer des « cadres normatifs et procéduraux » (Pestre, 2011) contraignants aux citoyen-nes-participant-es. C'est le cas lorsqu'ils ou elles imposent des thématiques à débattre – l'ordre du discutable –, qui prescrivent les rôles, les normes et les règles de conduite de l'échange afin parfois d'évacuer les formes agonistiques et politiques de la délibération (Blatrix, 2002 ; Clarke, 2013). Dans sa thèse sur plusieurs budgets participatifs municipaux en France, en Espagne et en Italie, Julien Talpin évoque la manière dont des représentants cadrent en situation l'orientation des débats (2007). Héloïse Nez (2015) insiste sur une autre limite des budgets participatifs : les citoyen-nes-participant-es n'ont pas leur mot à dire sur l'enveloppe budgétaire allouée au dispositif, et doivent se conformer au design

¹ Voir Ahora Madrid, 2015, Programme électoral pour les élections municipales, p. 20-21, <http://www.trasversales.net/prgahmd.pdf> (accès le 14/11/2022).

² Ayuntamiento de Madrid, 2015, *Acuerdo de Pleno que recoge el mandato de la auditoría de la gestión realizada en el Ayuntamiento de Madrid, sus Organismos Autónomos y Empresas Municipales*, Session ordinaire du conseil municipal, Madrid, 22 juillet 2015.

³ Concept emprunté à Lilian Mathieu, 2012, *L'espace des mouvements sociaux*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant.

institutionnel imposé par les gouvernant·es dans les choix d'investissement. Dans son étude sur les budgets participatifs à Porto Alegre, Brian Wampler (2008) parle de « *distribution of scarce resources* » qui limite la portée de l'allocation des deniers publics par les citoyen·nes, un constat partagé par Manfredi Sánchez et Calvo Rubio (2019) qui ont étudié les budgets participatifs à Madrid. Ces auteurs affirment aussi que la portée des budgets participatifs concerne des domaines très limités, ne permettant qu'une marge de manœuvre réduite pour les citoyen·nes dans l'administration des affaires publiques. Cette procéduralisation des dispositifs de participation, qui ne refléterait que peu souvent les aspirations substantielles de la participation des citoyen·nes selon Pindado (2004), est aussi mise en évidence par des études qui évoquent le fait que certain·es gouvernant·es circonscrivent souvent les dispositifs à des opérations à des phases précoces ou peu déterminantes du *policy process* (Michels, De Graaf, 2010). D'autres études pointent les limites inhérentes à la constitution de publics parfois artificiels, que les gouvernant·es « enrôlent » pour légitimer l'orientation de la décision ou qu'ils et elles rendent « conformes » à ce qu'ils et elles attendent des citoyen·nes (Damay, 2011). Cela amène des auteur·trices étudiant des concertations en Wallonie et à Liège d'affirmer que « participer n'est pas influencer » (Parotte, Piet, Rossignol, 2011). Enfin, Philippe Aldrin et Nicolas Hubé vont jusqu'à suggérer le concept de « participationnisme institutionnel » pour comprendre la manière dont les concepteurs et conceptrices institutionnel·es promouvant de tels dispositifs cherchent à « s'assurer de la maîtrise de l'objet et du périmètre de la concertation, à contrôler les opérations de recrutement des participant·es, mais aussi à prescrire les règles et les rôles de chacun » (2016, p. 12).

Par rapport à cette littérature qui insiste sur la dimension « réglée » des dispositifs (Talpin, 2006), notre propos consiste notamment à se demander si l'attention à l'espace du dicible et de l'audible au sein des dispositifs confirme ou non la tendance des gouvernant·es à vouloir contrôler les espaces institués de participation. Il faut bien préciser que le fait de s'intéresser aux ordres discursifs ne se réduit pas à l'analyse de discours et n'est pas une fin en soi. Repérer les balises des univers sémantiques valorisés d'un espace social à un autre – d'un espace militant non institutionnel à un dispositif de participation instituée dans le cas de cet article – permet d'abord d'identifier les principes et les représentations politiquement légitimes qui régissent chaque espace, pour voir ensuite comment des militant·es qui circulent de l'un à l'autre envisagent de les questionner, de les bouleverser et de les redéfinir. Dans cet objectif, on aurait pu reprendre des outils propres à la sociologie de la traduction⁴, ou propres à la sociologie pragmatique telles que la « grammaire participative » évoquée par Talpin dans sa thèse (2007, chap. 4). Toutefois, partir de « l'ordre du discours » de Michel Foucault nous a paru plus adapté par rapport au premier courant, pour insister sur l'asymétrie des relations entre les acteurs qui cherchent à reproduire, ou à modifier marginalement, l'ordre du discours dominant et celles et ceux qui le contestent et prétendent le modifier. Par rapport à la « grammaire », celle-ci analyse surtout les principes dominants parcourant un espace social, en réduisant toute tentative de subversion à une faute proprement « grammaticale ». Enfin, on a la sociologie des « cadres » inspirée de Erving Goffman (1974), développée dans la sociologie des mouvements sociaux, intéressante en ce qu'elle offre la

⁴ Michel Callon, 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, p. 169-208.

possibilité, avec tout l'appareillage conceptuel qui lui est associé, de repérer les conflits de cadres entre différents acteurs (Benford, 1993 ; Benford, Snow, 2000). Néanmoins, elle ne permet pas suffisamment à mon sens de rendre compte de la dimension sédimentée et instituée de l'ordre du discours légitime, consacré par les institutions, et les tentatives de recomposition esquissées par des acteurs hétérodoxes (autant les militant·es non institutionnel·es que les militant·es institutionnel·es et les marginaux·ales-sécant·es)⁵. Ce travail de redéfinition et de réordonnement de ce qu'il est légitime et illégitime de dire et de se représenter dans un espace institutionnel peut être analysé à travers l'étude des interactions – discursives mais pas seulement – entre deux types d'acteurs. D'abord, il y a celles et ceux qui cherchent à bousculer un ordre du discours donné, à travers la participation à un dispositif. À l'inverse, d'autres acteurs peuvent jouer un rôle de modération pour concilier les tentatives de subversion et l'ordre discursif et politique existant, ou, dans sa forme la plus poussée, de « police » et de gardien·ne de cet ordre, propre à ce que Luc Boltanski appelle la « sécurité sémantique » (2009). L'objectif de cet article consiste à porter une attention à ces ordres du discours légitime, une entrée qui permet d'interroger sous un nouvel angle les rapports des citoyen·nes à ces dispositifs de participation, et d'affiner les analyses relatives au « scepticisme participatif » (García-Espín, Ganuza, 2017).

Explorer les marges du dicible et de l'audible, en tant que révélateur de la manière dont il est possible ou interdit de se représenter un problème, est d'autant plus intéressant dans le cas d'étude de l'audit citoyen qui s'institutionnalise à Madrid. D'abord, parce que la reprise de l'audit citoyen par le nouvel exécutif madrilène qui s'installe en 2015, qui découle proprement d'une demande sociale de participation, ambitionne de bouleverser la manière de parler de la dette publique par rapport au *récit officiel* et institutionnel sur la dette (Lemoine, 2016). D'autre part, cela permet de voir comment la manière de parler de la dette dans l'espace des mouvements sociaux se modifie une fois le dispositif institutionnalisé, et cela renseigne précisément sur les conditions qui permettent aux citoyen·nes de parler et d'être entendu·es à propos de la dette publique, dans et hors institution. Avant d'exposer les éléments qui permettent d'expliquer le double geste de défection et de prise de parole (Hirschman, 1995) des membres du collectif citoyen, à partir d'une attention aux espaces de l'audible et du dicible, il faut revenir sur la définition de l'audit citoyen et sur les données recueillies auprès de l'expérience madrilène d'institutionnalisation de l'audit citoyen.

Encadré. Un travail doctoral centré sur des collectifs « d'audit citoyen de la dette »

Les données empiriques contenues dans cet article sont issues d'un travail doctoral qui s'interroge sur la manière dont des militant·es de collectifs d'audit citoyen de la dette (Nîmes, Grenoble, Liège, Madrid-Ville, Madrid-Région, Catalogne) cherchent à imposer la figure du citoyen·ne-

⁵ On est également bien conscient des concepts de philosophes politiques tels que ceux de Jacques Rancière (*Aux bords du politique*, Paris, Folio, 2004) sur le « partage du sensible policier », « l'énonçable » ou ceux de Claude Lefort (*Essais sur le politique : XIX-XX^e siècles*, Paris, Seuil, 2001) qui abordent les concepts du dicible et de l'indicible.

contrôleur·euse⁶, en interagissant avec des décisionnaires et élu·es, pour faire valoir leur conception exigeante de ce que doit être l'ordre politique démocratique.

Les animateur·trices de « l'audit citoyen », que nous qualifierons « d'auditeur·trices-citoyen·nes », sont des militants, aux engagements souvent multiples qui se mobilisent dans de tels collectifs afin de rendre accessibles, intelligibles et transparents les processus d'endettement public, à plusieurs échelles (État, collectivités locales, etc.). En proposant une évaluation citoyenne critique des circuits de l'argent public, ils et elles cherchent à rallier des soutiens et à influencer le cours de l'action publique, au nom des valeurs qu'ils et elles défendent : redistribution sociale des richesses, retour de l'État-providence, démocratie sociale, condamnation de pratiques anti-chrématistiques qui impliquent de l'argent public. Ils et elles condamnent la manière dont la dette est utilisée, non pas exclusivement pour améliorer les conditions sociales de la population (investissements sociaux, dans les infrastructures publiques, redistribution sociale des richesses produites), mais pour justifier ce qu'ils et elles appellent des « transferts de ressources publiques vers les acteurs privés » (renflouement, conditions d'emprunts publics trop favorables aux banques privées, taux d'intérêt léonins⁷, etc.) En pratique, les collectifs d'audit citoyen, informels aux yeux du droit, sont mis en œuvre par des militant·es à travers les modes d'action suivants : des rencontres avec des décideur·euses de proximité, la production de rapports financiers (mobilisation des chiffres, du droit, prescriptions), des conférences publiques, des conférences de presse, des notes de presse (scandalisation), etc.

Dans cet article, je mobilise les données collectées à partir du cas madrilène, assez inédit par rapport aux autres collectifs d'audit citoyen de mon échantillon théorique, en ce qu'il a donné lieu à une institutionnalisation partielle du dispositif d'action militant d'audit citoyen de la dette. J'ai effectué trois séjours à Madrid, entre octobre 2018 et novembre 2019. Cela m'a permis à la fois de réaliser des entretiens auprès de onze militant·es du collectif d'audit citoyen : avec celles et ceux qui, constituant la position majoritaire du collectif, ont accepté un temps de participer à l'audit citoyen institutionnel, et aussi auprès des plus critiques rejetant toute collaboration avec l'institution. L'enquête à Madrid s'est aussi poursuivie par un ensemble d'entretiens auprès d'adjoint·es (dont celui à l'économie), du directeur de la « participation citoyenne », de membres du cabinet (des adjoint·es à l'économie, de la participation, de la transparence et de la coordination territoriale), de fonctionnaires (à la sous-direction de l'audit citoyen et des politiques publiques) et de collaborateurs institutionnels de l'adjoint à l'économie (*consejo asesor* de l'audit citoyen officiel, animatrice de la coopérative sociale embauchée pour animer les tables participatives d'audit citoyen dans les forums locaux). Au-delà des entretiens, je m'appuierai aussi sur l'analyse d'un ensemble de

⁶ Le citoyen·ne-contrôleur·euse est un concept qui prolonge les travaux de Pierre Rosanvallon sur « l'univers contre-démocratique » (2006) et sur l'étude des engagements politiques extrapartisans à l'heure de la démocratie « post-électorale » (Rosanvallon, 2018). Il opère toutefois un déplacement par rapport aux travaux de l'historien qui évalue essentiellement les formes de surveillance citoyenne en les rangeant dans la catégorie de « politique négative ». Avec le citoyen·ne-contrôleur·euse, il s'agit de complexifier l'étude de ce rôle politique, en montrant que les acteurs que le concept désigne sont tout autant critiques que prescriptifs, et qu'ils et elles ne se réduisent pas à des dé-légitimateur·trices de l'ordre représentatif.

⁷ Les taux d'intérêt léonins désignent des taux considérés comme excessivement élevés, rompant l'une des clauses élémentaires de la figure du contrat, à savoir le caractère équitable de la transaction entre les co-contractants (je ne pense pas qu'il faut féminiser...). Dans les finances locales, on désigne par taux d'intérêts léonins un prêt dont les taux sont supérieurs à 10 % du volume du prêt.

documents produits par des auditeur·trices-citoyen·nes (échanges avec des élu·es, rapports, notes de presse) et sur de nombreuses conversations informelles que j'ai pu réaliser, par voie numérique, avec les acteurs (militant·es et représentant·es institutionnel·es) depuis octobre 2018. L'ensemble de ces données collectées, dans une perspective propre à la *grounded theory* (Glaser, Strauss, 2017) a permis de faire émerger des catégories et concepts à partir de ce que j'ai observé sur le terrain. J'ai notamment pu voir que les autres collectifs de mon échantillon empirique adoptaient des sémantiques différentes selon le type d'interlocuteur·trice à qui ils s'adressaient (grand public, médias, décideur·euses, élu·es d'opposition, magistrat·es) – une réflexion déjà bien entamée par Pierre Bourdieu et son travail sur le « marché linguistique » (1982) – et avaient tendance à reléguer l'évocation de la « dette illégitime » aux confins de la sphère militante ou lors d'opération de scandalisation par le biais des médias. À l'inverse, les membres du collectif de Madrid, ici à l'étude, insistaient, y compris face aux décideur·euses, sur la nécessité de lier audit citoyen et repérage de la « dette illégitime » (concept militant sur lequel nous allons revenir dans l'article). De plus, les données collectées à Madrid m'ont permis de reconstituer l'ensemble du processus d'institutionnalisation de l'audit citoyen à Madrid, de mettre en valeur la superposition dans le temps de l'audit citoyen militant et de son versant institutionnel – une minorité de militant·es ne fréquentent que l'un·e des deux –, et surtout, la manière dont le dispositif était approprié par certain·es militant·es et représentant·es institutionnel·es, rejeté par d'autres. L'enquête m'a donc permis de reconstituer le jeu des perspectives et les perspectives en jeu (Strauss et al., 1961), pour dessiner les conflits de visions politiques perceptibles dans les représentations légitimes et les manières de parler de la dette. C'est par rapport à ces constats qu'il m'a semblé pertinent de développer les deux concepts d'espace du dicible et d'espace de l'audible. Le premier renvoie aux possibilités d'expression et de revendication des participant·es – au sein d'un espace physico-spatial et/ou social –, possibilités largement contraintes (ou habilitées) par l'espace de l'audible. Quant à celui-ci, il fait référence à ce que les membres de cet espace sont susceptibles d'écouter et de retenir. On se référera à l'espace de l'audible pour caractériser ce que les décideur·euses et l'administration sont disposé·es à écouter et à retenir dans la conduite de l'action publique (en fonction de leur orientation politique, de leurs affinités idéologiques, leurs trajectoires sociales plurielles). Il semble que ces concepts, largement interdépendants, peuvent produire des effets de connaissance dans un ensemble de contextes et d'études qui ne se réduisent pas à l'analyse des collectifs d'audit citoyen de la dette.

Afin de voir comment les espaces de l'audible et du dicible nous permettent de comprendre et de rendre intelligible finement les processus entremêlés et conflictuels des audits citoyens à Madrid, il s'agira tout d'abord de revenir sur la manière dont les auditeur·trices-citoyen·nes ont cherché à reproblématiser la dette publique par rapport à la « vérité de l'institution » (Boltanski, 2009), jusqu'à réussir à imposer l'audit citoyen comme dispositif d'action supposant une certaine lecture de la dette, dans le programme électoral d'Ahora Madrid. Ensuite, en analysant le processus d'institutionnalisation du dispositif militant visant à modifier la manière de se représenter la dette publique dans l'institution municipale, on verra les points d'achoppement et les discussions que cela suscite entre auditeur·trices-citoyen·nes et représentant·es institutionnel·es, afin de comprendre la marginalisation des

promoteur·trices de l'audit citoyen du dispositif qu'ils et elles ont pourtant contribué à inscrire dans la réalité du pouvoir local.

L'espace des mouvements sociaux espagnols et la reproblématisation de la dette publique

L'Espagne est considérée comme l'un des pays les plus touchés par la crise de la dette de la zone euro, à partir de 2010⁸. Le pays est passé d'un niveau d'endettement proche de 35 % de son produit intérieur brut en 2007 à un peu plus de 100 % de son PIB en 2014⁹. Face à ces indicateurs « alarmants », il a connu une procédure de déficit excessif entre 2009 et 2019¹⁰ et a dû recourir au mécanisme européen de stabilité (entre 2012 et 2014)¹¹. Le gouvernement de l'État espagnol a notamment mis en place des politiques d'assainissement des finances publiques à partir de la fin de l'année 2010 (Petithomme, 2017). Cette austérité budgétaire a d'ailleurs été décrite comme plus intense que dans d'autres pays homologues européens¹², et affectant particulièrement les collectivités locales (Gourgues, Houser, 2017). Conformément aux négociations alors en cours concernant le « pacte budgétaire européen », qui aboutira sur le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ratifié par l'Espagne en 2012, le pays en vient à modifier l'article 135 de sa Constitution en 2011, afin d'y inscrire la règle d'or budgétaire. Le pays rejoint alors officiellement le groupe des représentant·es d'État qui explique l'explosion du volume d'endettement public par la « causalité budgétaire » (Lemoine, 2016), à savoir à une supposée envolée des dépenses publiques visant à réagir à l'état de crise socio-économique. L'année suivante, en 2012, est adoptée une loi organique visant à contraindre budgétairement les administrations publiques, dont les collectivités locales, dans leurs budgets d'investissement¹³.

La problématisation officielle de la dette publique en Espagne a donné lieu à d'âpres débats dans l'espace public, notamment par des activistes contestant cette version officielle des causes de l'endettement public, dans un contexte d'intervention de l'État visant à renflouer certains établissements bancaires, dans le cadre du Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires¹⁴. L'un des principaux foyers de contestation a émergé de la vague de mobilisations qu'a connue l'Espagne à partir de 2011, que l'on appelle le mouvement 15-

⁸ « Spain joins “the Group of Debt” », *Euractiv*, 11 juin 2012, <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/spain-joins-the-group-of-debt/> (accès le 14/11/2022).

⁹ Selon les données de la Banque d'Espagne (*Banco de España*).

¹⁰ Conseil de l'Union européenne, « Déficit excessif : levée de la procédure à l'égard de l'Espagne, dont le déficit a été ramené sous la barre des 3 % », Communiqué de presse du 14 juin 2019.

¹¹ « Assistance financière en faveur des États membres de la zone euro », *Site du Conseil européen et du Conseil de l'Europe*, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/financial-assistance-eurozone-members/> (accès le 14/11/2022).

¹² Walter J. M. Kickert, Riin Savi, Tiina Randma-Liiv, 2013, « La politique d'assainissement des finances publiques en Europe : Analyse comparative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81 (3), p. 606. Sur la réforme de l'État-providence espagnol suite à la crise : Sergio González Begega, Eloisa del Pino, 2017, « From letting Europe in to policy conditionality. Welfare reform in Spain under Austerity », *Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP)*, CSIC, Working Paper.

¹³ *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

¹⁴ En espagnol : *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*.

M¹⁵. Au sein de ces espaces – qui ont donné lieu à une production académique dense¹⁶ – qui s’organisaient par municipalités et par quartiers, plusieurs commissions dites « thématiques » se mettent en place. Et c’est à l’intérieur de certaines commissions, à Madrid et à Barcelone, qui débattent des sujets économiques et financiers¹⁷, que les participant·es contestent fortement le cadrage officiel de la dette publique. Contrairement à celui-ci, ils et elles jugent que ce sont des comportements financiers à risque plutôt qu’une augmentation exponentielle des dépenses publiques et sociales, qui expliquent l’évolution du niveau d’endettement que connaît l’Espagne. C’est également au sein de ces espaces que certain·es participant·es évoquent la possibilité d’organiser un audit citoyen de la dette, dispositif d’action militant déjà valorisé en Europe depuis 2006 par une association sans but lucratif belge, le Comité pour l’abolition des dettes illégitimes (CADTM), et par d’autres réseaux militants espagnols comme le Réseau qui doit à qui et l’Observatoire de la dette dans la mondialisation¹⁸. Des militant·es barcelonais·es et madrilènes se fédèrent alors autour du dispositif à mettre en œuvre : mobiliser largement autour d’une grande enquête « citoyenne » sur la dette de l’État espagnol afin de démonter le cadrage officiel de l’endettement public et d’imputer aux comportements d’entités financières privées la responsabilité de la crise financière. Ils et elles décident alors de créer une organisation propre, sans statut légal, la Plateforme d’audit citoyen de la dette, qui naît officiellement en mars 2012, désertant alors les espaces du 15-M (Herranz, Carrasco, Muñoz-Reja, 2020). Progressivement, la plateforme se fait connaître dans « l’espace des mouvements sociaux » (au sens de Mathieu, 2012) espagnol et rallie des soutiens et fidèles dans différentes régions. Dans ces prémisses de la mobilisation des collectifs d’audit citoyen de la dette en Espagne, l’un des objectifs principaux des militant·es consiste à retracer certains processus d’endettements, financiers, de passages de marchés publics, afin de confirmer l’intuition selon laquelle la dette publique est utilisée de manière politique, au service d’une rationalité gouvernementale (Foucault, 2004) trop favorable aux intérêts d’acteurs économiques et financiers privés, rationalité que les militant·es jugent proprement irrationnelle. Il s’agit pour les activistes de trouver des arguments permettant d’avancer une sémantique alternative de la « sémantique chargée de dire ce qu’il en est de ce qu’il est » (Boltanski, 2014), dans le but de dévoiler l’incomplétude de la « réalité » (la vérité avancée par les institutions) par rapport au « monde social » (possibilités d’expressions critiques de la réalité). Ils et elles cherchent donc à montrer l’endettement public n’est pas principalement produit par l’augmentation des dépenses publiques (et des dépenses sociales en particulier), mais qu’il est majoritairement entretenu par des « transferts » d’argent public à

¹⁵ David Rojo, 2011, « El pensamiento económico que sostiene las protestas del 15-M », *20minutos.es*, 21 juin 2011, <https://www.20minutos.es/noticia/1083946/0/argumentos/economia/15m/> (accès le 14/11/2022).

¹⁶ À titre d’exemples : Héloïse Nez, 2012, « Délibérer au sein d’un mouvement social. Ethnographie des assemblées des Indignés à Madrid », *Participations*, 4, p. 79-102 ; Marta Cruells, Pedro Ibarra (dir.), 2013, *La democracia del futuro. Del 15M a la emergencia de una sociedad civil viva*, Madrid, Icaria.

¹⁷ Commission économie « Sol » à Madrid (Place Puerta del Sol), et à Barcelone (Plaça de Catalunya).

¹⁸ En Espagne, la cause militante mobilisée sur la question de la dette publique existe depuis au moins 1994, lorsqu’émerge la Plataforma 0,7%, mais surtout en 1999, lorsque la Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa organise un référendum populaire pour demander aux participant·es s’il faut annuler une partie de la dette détenue par l’État espagnol à l’égard de pays dits du « Tiers-Monde ». Les militants espagnol·es mobilisé·es d’abord sur la dette extérieure détenue par l’Espagne modulent leur perspective au moment de la crise financière de 2008, pour se tourner vers l’analyse et la critique des modalités d’endettement de l’Espagne vis-à-vis de ses créanciers.

des secteurs économiques et financiers privés (délégation de services, renflouement d'entités financières privées qui ont pris des « risques »), par des niches fiscales, par l'acceptation de taux d'intérêt léonins par les pouvoirs publics quand ils empruntent sur les marchés financiers, etc. S'il n'y avait qu'une finalité, ou un horizon à atteindre, de l'audit citoyen, ce serait de réussir à administrer les preuves que la dette publique est un instrument au service d'une idéologie qui promeut un système politico-économique visant à réduire les incursions sociales de l'État, afin d'assurer le « bon » fonctionnement des mécanismes de marché. Les militant·es dénoncent donc l'échec de l'État qui ne parviendrait pas à empêcher la marchandisation du social et la marche vers l'emporocratie¹⁹. Dans leur volonté de dés-instituer le récit officiel de la dette publique, les activistes investissent une ressource argumentative qu'ils et elles empruntent aux réseaux militants déjà mobilisés sur les questions d'endettement au niveau international, dont le CADTM : la dette illégitime. Après plusieurs discussions qui aboutissent sur la production d'un document proposant une définition minimale de la dette illégitime, les auditeur·trices-citoyen·nes espagnol·es conviennent que :

« La notion de dette illégitime est un concept évolutif et dépend du contexte auquel elle se réfère. Des débats historiques à ce sujet, nous tirons l'idée clé : qu'une dette illégitime est une dette contractée par un gouvernement qui n'a pas alloué les ressources générées au profit de la population. C'est un outil politique et non technique ou juridique. Sa référence maximale est la justice, l'éthique, la moralité et non la législation nationale ou internationale. En fait, dans de nombreux cas, la légitimité a pris trois pas d'avance sur la légalité [...]. Les différentes sources de dette illégitime peuvent être classées en :

- illégitimité liée à l'origine des contrats d'endettement ;
- illégitimité dans le processus d'acquisition de contrats ;
- illégitimité dans l'exécution des contrats » (document de 2015²⁰, je traduis).

Les militant·es cherchent à redéfinir la manière de problématiser la dette publique, à partir du concept d'illégitimité qui donne à voir une conception très exigeante sur les manières dont l'argent public doit être dépensé : dans le double but de bénéficier strictement à l'intérêt de la majorité sociale et d'améliorer les conditions sociales, économiques et culturelles de la population. C'est donc au nom de considérations morales fortes et d'un rapport critique au droit qu'ils et elles dénoncent certains mésusages de l'argent public. Ils et elles réfutent la prétention juridique d'une telle notion, qui n'aurait pas pour vocation à pénétrer la doctrine juridique, ou à devenir un argument qu'il est possible de convoquer lors d'actions en justice. À défaut d'être une norme strictement légale, ils et elles plaident pour en faire une norme

¹⁹ L'emporocratie renvoie à la prévalence des logiques économiques lucratives sur toutes les autres logiques sociales.

²⁰ Collectif d'audit citoyen de Madrid, *Propuesta de Auditoría Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid*, Juillet 2015, https://madridauditamadrid.org/files.wordpress.com/2016/06/propuesta-de-auditorc3ada-ciudadana-del-ayuntamiento-de-madrid_2015-07.pdf (accès le 14/11/2022).

d'action publique, et insistent sur la nature « politique » du concept, qui doit être défini au sein de délibérations entre gouvernés, gouvernants et représentants de la société civile.

Ainsi, dans l'esprit des militantes, il est incontournable d'identifier la part de dette et de dépenses publiques reconnues comme illégitimes et c'est justement dans cette optique qu'elles et elles cherchent à valoriser le dispositif d'audit citoyen. Les deux dimensions sont éminemment liées, comme on peut le voir dans les nombreuses présentations de soi du collectif d'audit madrilène :

« 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 : [...] Construire un outil d'information, de sensibilisation, de formation et de participation des citoyennes pour contrôler la gestion des ressources publiques et l'impact de la dette de la mairie de Madrid [...] ; 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, je traduis²¹).

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 auditrices-citoyennes qui, chacune de leur côté (celui de Barcelone et celui de Madrid par exemple), vont se recentrer sur l'échelle municipale. S'ils et elles se tiennent pour la plupart à distance des postes électifs, les militantes madrilènes sont relationnellement proches de futures élues qui vont former le nouvel exécutif local. Comme on l'a déjà évoqué, les activistes parviennent à influencer sur l'agenda électoral de la liste électorale d'Ahora Madrid. Celle-ci est une liste électorale composite, qui fait suite à l'alliance entre des activistes du cercle madrilène de Podemos, formation politique nouvellement créée en 2014 en opposition au bipartisme dominant, et d'un groupement politique constitué en vue des élections municipales à Madrid, Ganemos Madrid, qui rassemble des militantes de la formation politique écologiste Equo, des dissidentes d'Izquierda unida et diverses personnalités de la société civile locale (dont la future maire, Manuela Carmena). La plupart des membres de cette liste ont eu l'occasion de fréquenter les commissions et les assemblées du 15-M en 2011, ce qui explique leur sensibilité à l'égard des thématiques abordées par le collectif d'audit citoyen de Madrid. Toutefois, la genèse d'une telle formation n'est pas sans heurt puisque plusieurs personnalités n'envisagent pas la

²¹ Collectif d'audit citoyen de Madrid, *Contratación y Gestión de los Centros Culturales de Usera*, le 18 avril 2017, https://pacd-madrid.github.io/fichas-ilegitimidad/informes/Informe_Centros_Culturales_Usera.html#metodología (accès le 14/11/2022).

manière de gouverner avec les associations, les mouvements sociaux et les syndicats, ainsi que sur la manière de concrétiser l'agenda démocratique (Font, García-Espín, 2019).

L'audit citoyen de la dette, largement plébiscité par les sympathisant·es d'Ahora Madrid lors de consultations sur le contenu du programme électoral²², paraît d'autant plus important pour cette liste très critique de la gestion de la capitale espagnole par le Parti populaire depuis 1991. Ce dernier a considérablement augmenté la dette de la ville, particulièrement sur la séquence 2000-2015, qui est passée d'environ un milliard à un peu plus de six milliards (on passe alors d'une dette par habitant·e de 346 euros environ à 1 500 euros sur la période²³). L'accroissement du volume de la dette n'a pas contribué à améliorer les indicateurs socio-économiques de la population²⁴, et dans un contexte de multiplication des scandales de corruption et de soupçons d'utilisation frauduleuse des deniers publics²⁵.

En mai 2015, Ahora Madrid obtient un bon score électoral, parvenant en deuxième position, derrière le Parti populaire. Un jeu d'alliances avec le Parti socialiste ouvrier espagnol lui permet de parvenir à l'exécutif municipal. Assez rapidement, le collectif militant exerce une pression politique et déontique sur le nouvel exécutif afin de mettre en place l'audit citoyen, donnant lieu à deux réunions entre les militant·es du collectif et deux adjoints, à l'été 2015 : Pablo Soto, adjoint à la « participation, à la transparence et au bon gouvernement » et Carlos Sánchez Mato, adjoint à l'économie et ancien membre du collectif d'audit citoyen de Madrid-Ville. Ceux-ci et celles-ci demandent aux activistes de produire un plan d'audit citoyen institutionnalisé. Les militant·es souhaitent mettre en place une équipe technique, composée de « travailleur·euses indépendant·es de la mairie », comme des comptables, juristes, représentant·es de mouvements sociaux et expert·es sectoriel·es (finances, économie, logement, questions de genre, environnement, droits humains). Ils et elles doivent produire les analyses techniques du processus, en se conformant à la définition adoptée par les citoyen·nes de « l'illégitimité » et en repérant les éventuelles illégalités financières. Les membres de cette équipe sont sélectionné·es par une « commission citoyenne », véritable organe pilote du dispositif, qui comprend l'adjoint à l'économie, l'adjoint à la participation, des représentant·es des mouvements sociaux madrilènes (dont le collectif d'audit), des

²² Le programme électoral d'Ahora Madrid a été constitué à partir de contributions formulées par des sympathisant·es lors de forums de discussion ou en ligne, et en consultant les militant·es 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 sympathisant·es 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/ (accès le 16/04/2021). Attention, le site ne semble plus exister = c'est pour ça que j'ai mis la date d'accès...

²³ Sources : pour le recensement de la population madrilène, l'Instituto Nacional de estadísticas. 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 : Manuel Llamas, 2012, « Las “facturas ocultas” de Gallardón disparan la deuda de Madrid en 2012 », *Libre Mercado*, 17 avril 2012, <https://www.libremercado.com/2013-04-17/las-facturas-ocultas-de-gallardon-disparan-la-deuda-de-madrid-en-2012-1276487792/> (accès le 14/11/2022).

²⁴ 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. URL ? Non...

²⁵ Cecilia Guzmán, 2015, « Fondos buitres vinculados al PP se repartieron operaciones del IVIMA, la EMVS y la SAREB en dos meses », *El Plural*, 11 décembre 2015, https://www.elplural.com/politica/espana/fondos-buitre-vinculados-al-pp-se-repartieron-operaciones-del-ivima-la-emvs-y-la-sareb-en-dos-meses_24549102 (accès le 14/11/2022).

représentant·es de l'équipe technique, des espaces d'audit sectoriel et des espaces de participation territoriale. L'équipe technique produit alors une série de rapports, sur la base d'une concertation avec des « espaces de participation territoriale » qui réunissent des citoyen·nes et mouvements sociaux d'un district donné (il y en a un vingt et un à Madrid) et avec des « espaces de participation sectorielle » composés de citoyen·nes volontaires et des expert·es d'un domaine d'action publique particulier. L'équipe technique et les espaces de participation s'accordent également sur la définition des critères « politiques, éthiques et moraux » de la dette illégitime. Dans toutes les étapes du processus, l'équipe technique doit être réactive aux demandes des espaces de participation et amender les rapports selon les suggestions des citoyen·nes-participant·es. Une fois les rapports rédigés et approuvés par l'ensemble des acteurs, l'exécutif madrilène doit organiser un référendum, pour inviter tous et toutes les « habitants et habitant·es de la mairie de Madrid à décider, sur que faire de la dette municipale », c'est-à-dire sur ce qu'il convient de faire par rapport à la partie de la dette identifiée comme illégitime. En fonction des résultats, l'équipe technique et la commission citoyenne doivent élaborer une « stratégie de non-paiement » (si le référendum a une issue positive) ainsi que des « mécanismes de contrôle futur pour éviter de nouveaux endettements pernicieux », comme des protocoles d'autorisation de dépenses et d'endettement.

On voit bien comment les militant·es, qui associent tenue d'un audit citoyen et repérage des marges de la dette illégitime, cherchent à reproblématiser la question de la dette publique et à la faire admettre au nouvel exécutif. Celui-ci est vu par les militant·es comme pouvant permettre de recomposer l'espace de l'audible institutionnel, grâce à un nouvel exécutif caractérisé par ses positions critiques vis-à-vis de l'austérité, de la gestion de ses prédécesseur·es et par son appétence à « faire de la politique autrement ».

Après avoir étudié la manière dont les militant·es souhaitent recomposer les espaces de ce qu'il est possible de dire et de faire admettre sur la question de la dette, et des politiques économique-financières plus largement, il faut étudier le processus d'institutionnalisation de l'audit citoyen par les représentant·es institutionnel·les qui, on va le voir, utilisent l'audit citoyen pour recomposer la vision de l'institution par rapport à la dette, mais avec un certain décalage par rapport au projet militant.

L'audit citoyen institutionnalisé sans la « dette illégitime »

Il faut désormais voir en quoi a consisté la mise en forme institutionnelle du projet militant, et les réactions que cela a provoquées chez les entrepreneur·es originel·es du dispositif, les auditeur·trices-citoyen·nes. Pour bien comprendre les conditions de mise en place du dispositif, il convient d'explicitier les luttes internes opérantes lorsque le nouvel exécutif se met en place. L'audit citoyen officiel résulte d'un bricolage institutionnel, à l'issue d'un compromis entre plusieurs membres de l'exécutif. Ce dernier dispose d'un agenda de réformes démocratiques ambitieux, et plusieurs départements municipaux (participation ; coordination territoriale) sont chargés de mettre en œuvre la politique participative de l'équipe municipale. Ils développent toutefois leurs dispositifs séparément, selon des référentiels

démocratiques différents (Font, García-Espín, 2019 ; Nez, Ganuza, 2020). Par exemple, le département de la participation comprend surtout des dispositifs numériques de participation privilégiant la participation individuelle des citoyen·nes ordinaires, alors que celui de la coordination territoriale se compose de dispositifs de participation classique – de démocratie associative locale (Nez, 2019) – et présentiel dans chaque quartier (les forums locaux). Une telle sédimentation administrative de l’agenda démocratique impacte le développement de l’audit citoyen officiel, considéré initialement par les auditeur·trices-militant·es et ses traducteur·trices institutionnel·les (Carlos Sánchez Mato et son cabinet) comme une technologie politique devant être transversale à divers départements municipaux.

Face au refus de prise en charge du dispositif d’audit par le département municipal qui semblait instinctivement le plus adapté, celui de la participation, le dispositif est placé sous la responsabilité de l’adjoint à l’économie. Celui-ci décide de décliner l’audit citoyen officiel en trois branches complémentaires, qui ne correspondent que peu au projet militant initial.

D’abord, il y a une partie technique au niveau du département municipal de l’économie, créant une « sous-direction de l’audit citoyen de la dette et des politiques publiques » et mettant des fonctionnaires à contribution pour centraliser des contrats financiers entre la mairie et des partenaires contractuels.

Ensuite vient la partie académique, réalisée par le *consejo asesor* (conseil d’expert·es nommé·es 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 du département municipal de la coordination territoriale. Ceux-ci émergent en décembre 2016 et institutionnalisent davantage les organisations du mouvement social urbain que l’on appelle le « mouvement des voisin·es » (*movimiento vecinal*)²⁶, déjà très ancré dans l’espace social espagnol (Alguacil, 2013 ; Quintana, León, 2008 -). Dans chaque forum local, des groupes de cinq citoyen·nes au minimum peuvent créer des « tables participatives » sur les thématiques qu’ils et elles souhaitent aborder. Chaque table choisit le périmètre de ses préoccupations 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 représentant·es à l’assemblée générale du forum. Ces mandataires citoyen·es 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.

²⁶ On pourrait parler en France d’associations de quartier.

La marginalisation de l'audit citoyen dans l'agenda des réformes démocratiques de l'exécutif s'explique de plusieurs manières. D'abord, 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. L'enquête, qui a permis de révéler les tensions au sein de l'exécutif autour de l'audit citoyen²⁷ a permis de reconstituer la perspective de la maire, qui consiste justement 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 hérétique²⁸. 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 candidat·es qui se définissent comme étant des *outsiders* politiques. 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 relations entre gouvernant·es et gouverné·es²⁹, et entre représentant·es municipaux·ales et leurs créanciers. Par ailleurs, le projet militant est considéré par l'exécutif comme porteur d'une vision trop « radicale » du point de vue de l'adjoint à la participation, et « naïve » du point de vue de celui de l'économie³⁰, en ce que les auditeur·trices-citoyen·nes préconisent d'adosser le dispositif à la démocratie directe, par la tenue d'un référendum qui entérinerait potentiellement un acte unilatéral de non-paiement par rapport aux créanciers de la dette madrilène.

Alors même que l'audit citoyen officiel se met en place, les auditeur·trices-citoyen·nes demeurent critiques à plusieurs égards. Pour eux, l'audit citoyen officiel ne lie pas suffisamment chacune des branches entre elles, le *consejo asesor* travaillant de son côté, les

²⁷ 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.

²⁸ Chaque intervention « gauchisante » des mandataires d'Ahora Madrid est une aubaine pour les élu·es du Parti populaire et de Ciudadanos qui s'amuse à les qualifier de parangons utopiques et anticapitalistes.

²⁹ Pour reprendre les mots d'Héloïse Nez et d'Ernesto Ganuza (2020), chaque dispositif de participation est indexé à une « conception démocratique ». Celle de l'audit citoyen officiel n'est pas envisagée, 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 citoyen.

³⁰ Entretiens avec Carlos Sánchez Mato, le 8 octobre 2019, et avec son ancien directeur de cabinet, le 14 novembre 2018.

tables participatives ne pouvant enquêter que sur des problèmes liés au district et pas à la municipalité plus largement. De plus, il n'a aucune portée contraignante et se limite à un mécanisme d'interpellation des citoyen·nes-participant·es à leurs élus du district. Ils et elles dénoncent aussi les faibles ressources financières et communicationnelles allouées au dispositif. Toutefois, l'enquête a permis de révéler que le principal motif d'insatisfaction ne demeure pas forcément dans les détails les plus matériels du dispositif. Il s'agit plutôt du fait que l'audit citoyen ne sera pas lié au repérage des marges illégitimes des processus d'endettement. Ainsi, le principe d'explication du mécontentement des auditeur·trices-citoyen·nes se situe dans la manière dont l'institution municipale valorise un ordre du discours qui écarte le concept de dette illégitime. La majorité de l'exécutif madrilène avait d'ailleurs déjà pris ses distances avec le terme qui n'a pas bonne presse dans le monde politique espagnol³¹. Par exemple, la prise de position de Carlos Sánchez Mato qui a évoqué, lors une déclaration officielle lors de son entrée en fonction à l'été 2015, que « 80 % de la dette madrilène est illégitime »³², l'a rapidement fait apparaître comme un élu minoritaire au sein de la majorité municipale, notamment parce que la maire de Madrid ne souhaitait pas s'attirer les foudres du Parti populaire, la principale force d'opposition municipale. C'est au prix de la non-indexation de la dette illégitime à l'audit citoyen officiel que Carlos Sánchez-Mato est parvenu à inscrire ce dernier dans la réalité du pouvoir local, parce que l'audit permettait d'accréditer une vision alternative de la dette et de l'économie politique plus largement avec laquelle il est en partie d'accord, l'équipe municipale l'enjoint à développer l'audit citoyen officiel, sans l'indexer à la dette illégitime.

Malgré les multiples critiques à l'égard du dispositif officiel, la majorité des auditeur·trices-citoyen·nes décident quand même de s'y investir, en participant aux forums locaux. Alors que l'exécutif a écarté le vocable de dette illégitime, les auditeur·trices-militant·es vont tout de même chercher à favoriser sa diffusion, en incitant les membres des tables participatives à en user comme d'une catégorie d'évaluation citoyenne des comptes publics. Ce recours à la dette illégitime par les participant·es des tables permettrait, pour les auditeur·trices-citoyen·nes, d'en faire ensuite une norme admise, puisque plébiscitée par les citoyen·nes, par les membres des conseils municipaux d'arrondissement puis à l'équipe municipale. Les données qui suivent sont issues d'entretiens avec des auditeur·trices-citoyen·nes s'étant investi·es dans les tables participatives d'audit citoyen, au sein des forums locaux, en particulier dans les districts d'Usera et d'Arganzuela. Elles illustrent la tentative de réimposition d'un dicible valorisé par les militant·es, pour tenter à nouveau d'intégrer l'ordre du discours institutionnel, cette fois-ci par la voie de dispositifs institués, sur la représentation du problème de la dette telle qu'envisagée par l'exécutif. L'analyse de cette démarche nous permet de mettre en valeur les conditions qui permettent aux citoyen·nes de parler de la dette à l'intérieur de l'institution municipale.

³¹ « PSOE, PP, CIU y UPYD votan no a auditar la deuda pública », *PostDigital.com*, 4 janvier 2014, <http://postdigital.es/destacadas/psoe-pp-ciu-y-upyd-rechazan-investigar-deuda-contraida/> (accès le 14/11/2022).

³² « El concejal de Hacienda de Carmena cree “ilegítima” el 80% de la deuda de Madrid », *Libre Mercado*, 1^{er} septembre 2015, <https://www.libremercado.com/2015-09-01/el-concejal-de-hacienda-de-carmena-cree-ilegitima-el-80-de-la-deuda-de-madrid-1276555991/> (accès le 14/11/2022).

Dès 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 et elles partagent leurs expériences auprès des citoyen·nes-participant·ess. Onze tables d'audit citoyen ont alors été créées dans les forums locaux. Dès les premières réunions dans les districts d'Usera et d'Arganzuela, une lutte de cadrage apparaît entre la manière dont Andecha entend administrer les tables, et les auditeur·es-militant·es qui s'y investissent. L'une des missions d'Andecha revient à faire le pont entre les auditeur·s-militant·es et les citoyen·es-participant·es aux tables, afin de former des groupes communs de travail et d'éviter la profusion des énergies hors/dans l'institution. Pour cela, Andecha rédige un document méthodologique sur la manière de réaliser un audit citoyen³³. Pour créer ce cadre commun de travail, Vicky dit avoir tenté de « limer les différences pour créer un contact »³⁴, 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 » (entretien avec Vicky, 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 sémantique³⁵, par rapport au vocable porté par les auditeur·trices-militant·es, 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 militant·es, le “non-paiement d'une dette considérée comme illégitime” est non négligeable » (rapport d'évaluation d'Andecha à la mairie de Madrid, novembre 2018, je traduis).

³³ Inés L. Aguilera (Equipo Andecha-Participación y Trabajo Comunitario), 2017, *Auditorías Ciudadanas Municipales. Guía Metodológica*, Madrid. En ligne : <https://equipoandecha.org/wp-content/uploads/2021/01/Auditoria-Ciudadana.pdf> (accès le 14/11/2022).

³⁴ 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.

³⁵ 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.

Par l'intermédiaire de l'animatrice d'Andecha, les représentant·es institutionnel·es 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 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 décideur·euses, les participant·es 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 et elles font de leur district. Pour les auditeur·trices-militant·es, 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 et elles souhaiteraient instituer des contrôles plus substantiels des usages de l'argent public, en exerçant notamment un « contrôle de légitimité »³⁶ 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 auditeur·trices-militant·es qui, dans leurs rapports au droit, considèrent qu'il existe des normes juridiques insuffisamment morales. Loin de croire au « *myth of rights* »³⁷, les militant·es veulent aller plus loin qu'un simple contrôle de légalité : l'économie politique dominante est 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.

On voit donc que l'usage de dette illégitime n'est pas privilégié par les représentant·es institutionnel·es ou mandaté·es par les institutions comme Vicky. Toutefois, comme l'avance un membre de la table d'audit d'Arganzuela, qui n'est pas engagé dans le collectif militant d'audit, il est possible d'y recourir dans une certaine limite :

« 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 » (entretien avec 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

³⁶ L'expression vient du directeur de cabinet de l'adjoint à l'économie de la mairie de Madrid, le 14 novembre 2018.

³⁷ Stuart A. Scheingold, 2004 [1974], *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 17.

les citoyen·nes-participant·es aux forums locaux, ensuite soumis aux conseils municipaux d'arrondissement.

Du côté des auditeur·trices-militant·es, le non-usage systématique de la « dette 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 militant·es. D'autant que les rapports produits à l'intérieur des tables n'ont jamais obtenu de réponse institutionnelle » (entretien avec Estebán, 10 octobre 2018, Madrid).

Du point de vue de l'adjoint à l'économie, la dette illégitime est une ressource argumentative intéressante, mais pas indispensable à l'audit citoyen. En effet, dans sa perspective et contre celle des auditeur·trices-militant·es, la dette illégitime est un dispositif de sensibilisation (Traïni, 2011), mais elle ne doit pas se transformer en règle, en catégorie codifiée, auquel le travail d'audit citoyen doit strictement s'indexer. En cela, l'impossibilité de créditer le concept au sein de l'ordre du discours institutionnel n'est pas aussi dramatique pour lui que pour les militant·es³⁸. Selon l'adjoint à l'économie l'institutionnalisation de l'audit citoyen a surtout pour vocation à susciter un débat élargi au-delà des élus, et de questionner à nouveau la représentation légitime du problème de la dette publique, et donc des espaces du dicible et de l'audible institutionnel, en montrant que la dette n'est pas un problème en soi, lorsqu'elle est utilisée pour administrer des formes de justice économique³⁹.

Conclusion : espaces du dicible et de l'audible en politique

L'attention à ce qu'il est possible de dire et de faire admettre par des représentant·es de l'institution concernant la représentation du problème de la dette publique, avant et après l'arrivée d'Ahora Madrid à l'exécutif municipal, offre deux contributions principales. Cela permet d'abord de comprendre la concordance – partielle – des volontés des auditeur·trices-militant·es et des représentant·es nouvel exécutif visant à reproblématiser le problème de la dette publique et la manière d'en parler. Pour les militant·es, la consécration institutionnelle

³⁸ L'entretien avec l'adjoint à l'économie révèle que ce dernier s'oppose également au lien que les militant·es font entre caractérisation d'une dette illégitime et acte de répudiation unilatérale face aux créanciers privés. Cette posture de répudiation est jugée politiquement indésirable et intenable par les pouvoirs publics, parce que Madrid bénéficie d'un excédent budgétaire annuel, et surtout parce qu'une municipalité ne dispose pas de la souveraineté pour imposer une annulation de dette publique, contrairement aux États.

³⁹ Entretien avec Carlos Sánchez Mato, adjoint à l'économie de la mairie de Madrid entre 2015 et 2017, le 8 octobre 2019.

de l'audit citoyen est une opportunité pour imposer, dans l'ordre du discours de l'institution, leur représentation de la dette et orienter les décisions politiques vers une économie politique considérée comme plus démocratique. Pour le nouvel exécutif, l'audit citoyen de la dette est une ressource qui permet de se distinguer et de stigmatiser la gestion municipale des équipes municipales précédentes. Si l'exécutif impose des limites et contraintes par rapport au projet militant initial, cela ne signifie pourtant pas que l'exécutif, d'ailleurs divisé comme on l'a vu, renonce à faire valoir une autre représentation du problème de la dette par rapport au récit officiel. Cela se voit à travers le fait qu'À Madrid a réduit le volume d'endettement de la municipalité entre 2015 et 2019, tout en investissant dans des infrastructures considérées comme d'utilité sociale, plutôt qu'en appliquant des mesures d'austérité budgétaire⁴⁰. L'audit citoyen s'insère donc, pour l'exécutif, dans un ensemble de ressources permettant d'alimenter une vision et une gestion de la dette publique qui s'oppose à la vision la plus dominante. Ainsi, l'ordre du discours institutionnel n'est jamais figé et peut être bouleversé par l'émergence de nouvelles forces politiques associées à des segments de l'espace des mouvements sociaux. La deuxième contribution concerne la position des auditeurs militantes. Bien que l'institutionnalisation du dispositif d'audit pourrait constituer, à leurs yeux, une « victoire », ils et elles demeurent relativement critiques à l'égard du dispositif institutionnel qu'ils ont contribué à fonder. Et ce positionnement critique, qui les amène ensuite à se désengager de l'audit citoyen officiel, se perçoit surtout lorsque l'on prête attention aux manières dont ils se représentent la dette publique et la manière dont il est possible d'en parler, et d'en faire parler, au sein de l'institution. L'article montre bien comment la dette illégitime, qui n'a pas été reprise par l'exécutif municipal et n'a donc pas intégré l'espace de son audible, a tout de même pénétré l'espace de ce qu'il est possible de dire dans les forums locaux, sans toutefois se muer en ressource valorisable du travail d'audit citoyen dans les districts auprès des élus d'arrondissement.

Au-delà du cas d'étude, l'analyse par l'espace de l'audible et du dicible permet de réinterroger les espaces de participation instituée tels qu'ils sont analysés habituellement, et de produire des effets de connaissance du politique, notamment sur le degré de contrainte et de contrôle gouvernemental qui règne sur les rôles dévolus aux citoyen·nes à l'intérieur de ces espaces. Cela permet également de s'intéresser aux manières dont certains citoyen·nes-participant·es font valoir des manières de penser, de dire et d'instituer le politique, qui outrepassent ce qu'auraient pu anticiper les équipes municipales ou les élus à l'origine de ces dispositifs. Pour prolonger l'analyse de ces espaces des dicibles en politique, on pourrait étudier l'ordre du discours qui prévaut en dehors des espaces délibératifs ou participatifs. On pense par exemple à l'espace des mouvements sociaux. Cela peut se faire en comparant les ordres du discours de plusieurs espaces militants, ou bien en tenant compte de l'évolution de ce qu'il est possible de dire et de faire entendre dans un même espace militant au cours du temps. Si l'on s'en tient au cadre espagnol, il pourrait être intéressant de voir comment les mouvements féministes ont réussi à imposer, auprès des candidatures municipalistes au pouvoir entre 2015 et 2019 (y compris à Madrid), une certaine sémantique, et la représentation du problème

⁴⁰ Fátima Caballero, 2019, « La herencia de Carmena: 3.000 millones menos de deuda y obras por inaugurar », *El Diario*, 9 juin 2019, https://www.eldiario.es/madrid/herencia-carmena-almeida-saneadas-millones_1_1529071.html (accès le 14/11/2022).

d'égalité que cela suppose, et comment ils sont utilisés depuis, à la fois par les représentant^s institutionnel^s et par les militantes. Une autre piste pourrait consister à voir comment les mouvements de voisin^s ont réussi ou non, au moment de l'arrivée au pouvoir du Parti socialiste ouvrier espagnol à la fin des années 1970, à influencer l'univers sémantique et l'espace des représentations des institutions étatiques, régionales et locales.

Bibliographie

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

Alguacil Gómez Julio, 2013, « 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, , p. 85-98

Benford Robert D., 1993, « Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement », *Social Forces*, 71 (3), p. 677-701.

Benford Robert D., Snow David A., 2000, « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 26, p. 611-639.

Blatrix Cécile, 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 57, p. 79-102.

Boltanski Luc, 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

Boltanski Luc, 2014, « Quelle statistique pour quelle critique ? », in Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Julien Prévieux (dir.), *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte.

Bourdieu Pierre, 1982, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard.

Clarke John, 2013, « L'enrôlement des gens ordinaires. L'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ? », *Participations*, 6, p. 167-189.

Damay Ludivine, 2011, « Construire les problèmes, construire le public : le cas du budget participatif de la ville de Mons », in Ludivine Damay, Benjamin Denis, Denis Duez (dir.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, p. 137-173.

Font Joan, García-Espín Patricia, 2019, « From Indignad@s to mayors? Participatory dilemmas in Spanish municipal movements », in Cristina Flesher Fominaya, Ramon Feenstra (dir.), *Routledge Handbook of Contemporary European Social Movements*, Londres, Routledge.

Foucault Michel, 1977, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.

Foucault Michel, 2004, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil.

García-Espín Patricia, Ganuza Ernesto, 2017, « Participatory Skepticism: Ambivalence and Conflict in Popular Discourses of Participatory Democracy », *Qualitative Sociology*, 40 (4), p. 425-446.

Glaser Barney, Strauss Anselm, 2017, *La découverte de la théorie enracinée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Paris, Armand Colin, 2017 [1^{ère} édition traduite : 2010].

Goffman Erving, 1974, *Frame Analysis*, Cambridge, Harvard University Press.

Gourgues Guillaume, Houser Matthieu (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan.

Herranz Diego, Carrasco Lopez Carlos, Muñoz-Reja Vicente, 2020, « 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*, 19, r1901.

Hirschman Albert, 1995, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Paris, Fayard.

Lemoine Benjamin, 2016, *L'ordre de la dette. Les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte.

Manfredi Sánchez Juan Luis, Calvo Rubio Luis Mauricio, 2019, « Deliberación pública y participación en los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid (2016-2018) », *Doxa Comunicación*, 28, p. 17-36.

Mathieu Lilian, 2012, *L'espace des mouvements sociaux*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant.

Michels Ank, De Graff Laurens, 2010, « Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy », *Local Government Studies*, 36 (4), p. 477-491.

Nez Héloïse, 2015, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Paris, Le Bord de l'Eau.

Nez Héloïse, 2019, « La démocratie participative à Madrid (2015-2019). Entre héritages des mouvements sociaux et influences internationales », *Pôle Sud*, 51, p. 23-41.

Nez Héloïse, Ganuza Ernesto, 2020, « Del 15M a las instituciones. Las políticas participativas de Ahora Madrid (2015-2019) », *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 19.

Parotte Céline, Piet Grégory, Rossignol Nicolas, 2011, « 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, Peter Lang.

Pestre Dominique, 2011, « Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif », *Participations*, 1, p. 210-238.

Petithomme Mathieu, 2017, « Chapitre 6 – 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.

Pindado Fernando, 2004, « Gobierno local y participación ciudadana », *Psychosocial Intervention*, 13 (3), p. 307-323.

Quintana Pérez Vicente, León Sánchez Pablo (dir.), 2008, *Memoria ciudadana y movimiento vecinal: Madrid, 1968-2008*, Madrid, Libros de la Catarata.

Rosanvallon Pierre, 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.

Rosanvallon Pierre, 2018, *Les années 1968-2018 : une histoire intellectuelle et politique*, Paris, Seuil.

Talpin Julien, 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, 75, p. 11-31.

Talpin Julien, 2007, *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, thèse pour le doctorat de science politique, European University Institute (Florence).

Wampler Brian, 2008, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil », *Comparative Politics*, 41 (1), p. 61-81.