



**HAL**  
open science

## Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.

Guillaume Gourgues

► **To cite this version:**

Guillaume Gourgues. Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.. Science politique. Université de Grenoble, 2010. Français. NNT : . tel-00586372

**HAL Id: tel-00586372**

**<https://theses.hal.science/tel-00586372>**

Submitted on 15 Apr 2011

**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.

**UNIVERSITE DE GRENOBLE**

**Institut d'Etudes Politiques de Grenoble**

**Ecole Doctorale « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire »**

THESE

pour l'obtention du Doctorat en Science Politique

---

Présentée et soutenue publiquement le 7 décembre 2010,  
par Guillaume GOURGUES

## **LE CONSENSUS PARTICIPATIF**

**Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises**

Volume 1

---

*Directeur de thèse :*

M. Alain Faure

---

JURY

M. Loïc Blondiaux	Professeur à l'Université Paris 1 (CESSP / CRPS).
M. Alain Faure	Directeur de recherche CNRS (PACTE / IEP Grenoble)
M. Michael Keating	Professeur à l'Université d'Aberdeen (Ecosse).
M. Pierre Lascoumes	Directeur de recherche au CNRS (CEE / IEP Paris).
Mme Sandrine Rui	Maître de Conférences à l'Université de Bordeaux II (LAPSAC).



## Résumé de la thèse

*Pourquoi et comment* les autorités publiques multiplient-elles les dispositifs censés incarner leur engagement en matière de participation directe des citoyens au processus décisionnel ? C'est en s'appuyant sur une comparaison entre quatre *offres publiques régionales de participation* que cette thèse entend répondre à cette question. L'étude diachronique de quatre conseils régionaux français ayant décidé, au milieu des années 2000, d'adopter un ensemble de dispositifs participatifs, selon des temporalités, des modalités et des agencements différenciés permet ainsi de révéler l'existence d'un consensus concernant la densification de cette offre. Malgré une hétérogénéité d'objectifs et de méthodes, la démocratie participative telle qu'elle se donne à voir dans ces cas d'étude est dotée d'un même ensemble de technologies et d'instruments : les listes de participants, les administrations spécialisées et les indicateurs sociodémographiques permettant la traçabilité des participants en sont les principaux piliers. Le recours systématique et consensuel à cet ensemble, quelles que soient les expériences et les régions, est l'objet d'une interprétation du lien qu'il crée entre participation et gouvernement. La démocratie participative est alors considérée sous l'angle du dispositif qui la soutient, composée de technologies permettant d'administrer la mobilisation d'une partie toujours plus conséquente de la population. Les conséquences du déploiement de cette capacité gouvernementale sont alors interrogées sous un angle critique, considérant notamment la manière dont ces espaces de participation administrée entendent gérer les flux politiques émanant du social.

Mots-clés : démocratie participative – régions – politiques locales – consensus – dispositif.



*A la mémoire de Francis Gobbi et des lions du Pont Vert*

Bien que j'ai eu de l'aisance, à partir vers l'inconnu  
Je n'aurais pourtant jamais cru, y mettre autant d'excellence  
Mon amour-propre, comme une lance, pointe vers l'obscur, le tordu  
La besogne d'un mec obtus, qui s'abîme de persistance  
J'ai bien failli y perdre le sens, et beaucoup s'y sont perdus  
Combien d'amis elle a eu, celle qu'on nomme désespérance ?  
Pourtant je reste comme en transe, attaché comme un mordu  
A cette chose qui épuise, tue, me ferait déplacer l'immense...

Rocé, *Ma saleté d'espérance*

## Remerciements

Je tiens à remercier en tout premier lieu Alain Faure, pour son aide, sa disponibilité et son indéfectible soutien durant ces quatre ans de travail. Jamais je n'aurai pu espérer meilleure direction. Je remercie les secrétaires du laboratoire PACTE pour leur gentillesse et leur disponibilité. Je remercie les universitaires, chercheurs ou doctorants, qui m'ont permis d'avancer dans ma recherche et de soumettre mon travail à la critique : Sylvain Barone, Caitrionna Carter, Anne-Cécile Douillet, David Guéranger, Elsa Guillalot, Emmanuel Négrier, Marianne Ollivier-Tigalo, Romain Pasquier, Emmanuel Taïeb, Julien Talpin, Virginie Tournay, Virginie Saliou et tous ceux que j'oublie en route.

Je remercie également tous mes interlocuteurs au sein des conseils régionaux français, et plus particulièrement la DPERC, pour m'avoir accueilli pendant l'année 2007.

Je remercie mes parents et ma sœur pour leurs contributions actives à la fin de ma thèse, leur présence irremplaçable et leur affection sans limite. Je remercie également Alexandra, sans qui rien de tout cela n'aurait été possible. Je remercie Guillaume pour sa relecture et pour le 14 Rue Berthes de Boissieux. Je remercie mes camarades grenoblois, Pierre, Guillaume, Emmanuelle, Eliane, Hélène, Antoine, Laetitia, AGIR-PRES, et les autres, ainsi que tous ceux qui, à Nevers, Messey-sur-Grosne, Dijon, Bordeaux, Paris, Lyon, Voiron, Rennes, Santiago ou ailleurs, ont jalonné mon parcours ces quatre dernières années. Je remercie tout particulièrement Jessica pour son aide inestimable (que de relectures...), pour sa patience et pour tout le reste.

Je remercie enfin Ouassim Hamzaoui pour Entr'actifs, pour l'atelier, pour Lip, pour Foucault et pour ces impitoyables révolutions silencieuses qui ne cesseront jamais de nous faire courir. A charge de revanche.

# Sommaire du volume I

Résumé de la thèse .....	3
Introduction : L'offre publique régionale de participation est-elle impérative ? Les voies du <i>consensus</i> participatif. ....	8
I- La démocratie participative dans les conseils régionaux : un état des lieux .....	15
II- Les normes et le consensus démocratique .....	38
III- Présentation générale de la thèse.....	62
 Première Partie : Cadrage théorique, méthode et cas d'études.....	65
 Chapitre 1 : Les stratégies démocratiques dans l'espace régional.....	66
I- La démocratie participative, science des pratiques.....	67
II- Les <i>stratégies</i> de la démocratie participative : représentation et action publique dans l'adoption des dispositifs participatifs.....	82
III- Les conseils régionaux français : des espaces institutionnels stratégiques spécifiques .....	105
IV- Conclusion du chapitre .....	145
 Chapitre 2 : Méthodologie.....	147
I- Une méthode comparative .....	147
II- Des techniques qualitatives .....	157
III- Conclusion du chapitre.....	171
 Chapitre 3 : Présentation des cas d'études.....	172
I- Présentation morphologique des cas d'études .....	174
II- La structure politique des conseils régionaux : les règles institutionnelles postulées .....	187
III- Les élections régionales : comprendre la variable politique. ....	204
IV- La structure budgétaire et administrative des conseils régionaux.....	223
V- Conclusion du chapitre.....	236
 Deuxième Partie : La démocratie participative dans quatre régions françaises (1986-2010).....	237
Note introductive de la deuxième partie.....	238
 Chapitre 4 : Démocratie participative et espace politique régional (1986-2004) .....	239
I- Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux : l'usage revendicatif de la démocratie participative « régionale ». ....	241
II- Les comités de ligne : une ressource disponible.....	253
III- Rhône-Alpes : les traces de l'ouverture et l'apprentissage .....	259
IV- Les comités de ligne Bourguignons, un enjeu sectoriel restreint.....	278
V- Ile-de-France : l'échec comme ressource.....	287
VI- Nord-Pas-de-Calais : la participation comme héritage. ....	303
VII- Conclusion du chapitre .....	333
 Chapitre 5 : Les (re)configurations politico-administratives de la démocratie participative.....	336
I- Le rôle de la séquence pré-électorale (juin 2003-mars 2004).....	337
II- Les arbitrages politiques.....	357
III- L'administration en mouvement .....	398
IV- Des coalitions à géométrie variable .....	425
V- Conclusion du chapitre.....	450
 Chapitre 6 : Les <i>énonciateurs</i> de la démocratie participative.....	453
I- De quoi <i>parle-t-on</i> au conseil régional ? Les CESR critiques .....	455
II- Rhône-Alpes : l'affirmation de la coalition politico-administrative.....	463

III- Bourgogne : un terme en trop ?.....	508
IV- Ile de France : l'ambigüité structurelle d'une mission.....	517
V- Nord Pas De Calais : la recherche de sens comme mission .....	536
VI- Conclusion du chapitre .....	546
 Chapitre 7 : Les déclinaisons régionalisées de la démocratie participative.....	549
I- Bourgogne : l'embellie (temporaire) et le sédiment de la démocratie participative.....	550
II- Ile-de-France : le déplacement des luttes démocratiques .....	552
III- Nord-Pas-de-Calais : le discret militantisme des héritiers politiques.....	555
IV- Rhône-Alpes : concurrence de sens et autonomie des pratiques.....	556
V- Conclusion du chapitre.....	561
 Troisième partie : Substance et implications du consensus participatif .....	563
 Chapitre 8 : Les rouages d'une disposition participative.....	564
I- Les trois moteurs de la démocratie participative régionale.....	565
II- Les trois piliers empiriques du consensus participatif.....	586
III- Conclusion du chapitre.....	623
 Chapitre 9 : Le dispositif, l'institution et le contrôle démocratique .....	625
I- Des dispositifs au Dispositif. ....	626
II- La régionalisation comme processus inversé .....	643
III- Gouverner la mobilisation.....	658
IV- Conclusion du chapitre .....	698
 Conclusion Générale : Les apories de la critique démocratique.....	700
I- L'aporie d'une radicalité politique et théorique.....	703
II- L'aporie du rôle accordé au savoir critique .....	714
 Bibliographie .....	724
 Sources empiriques.....	757
 Liste des sigles.....	789
 Table des Matières du Volume 1 .....	793

## Introduction : L'offre publique régionale de participation est-elle impérative ? Les voies du *consensus* participatif.

Pour celui qui prête une oreille (clémentine) aux discours des conseils régionaux français depuis le début des années 2000, l'affaire semble réglée : la démocratie participative « régionale » est en marche. Et plus particulièrement depuis le 8 mars 2004, date des élections régionales, ayant consacré la victoire de la gauche plurielle dans vingt-et-une des vingt-deux régions hexagonales. Depuis, les *dispositifs* censés incarner un engagement des régions françaises en matière de *participation directe des citoyens à l'échelle régionale* se multiplient : jurys et ateliers citoyens, budgets participatifs, instances de concertation ou de consultation d'usagers, réseaux, forums, rencontres territoriales, colloques, projets européens. Ces dispositifs sont soutenus et argumentés par leurs représentants officiels, qu'ils soient vice-présidents et conseillers régionaux spécifiquement en charge de ces questions, ou agents administratifs gestionnaires de dispositifs : ils assurent la communication, la défense et les bilans des expériences régionales. Cette combinaison entre dispositifs et argumentations constitue ce que nous appelons *l'offre publique de participation*. Cette offre, plus particulièrement à l'échelle régionale en France, constitue l'objet de ce travail de thèse.

Bien que l'enrichissement de cette offre reste discret, des traces en sont tout de même repérables et identifiables. Dans l'édition du 5 juin 2005 du quotidien *Le Monde*, Béatrice Jérôme consacre un article à l'engouement des régions pour la thématique de la démocratie participative, le titre annonçant que « Les régions réinventent la démocratie participative ». La récente arrivée massive de responsables de gauche à la tête des conseils régionaux constituerait le déclencheur de cet engouement participatif. Souhaitant se démarquer de la droite dans leur « style » de gouvernement, les nouveaux édiles auraient recours au savoir-faire d'agences de communication spécialisées pour organiser de grands forums « participatifs ». Les régions éviteraient ainsi le soupçon d'instrumentalisation en confiant à un tiers l'organisation de la participation. B. Jérôme note toutefois que ces grands événements masquent une réalité plus nuancée : seule la région Poitou-Charentes, dirigée par Ségolène Royal, pas encore candidate aux élections présidentielles françaises, s'engage à concéder une part de pouvoir de décision, par l'intermédiaire du dispositif du Budget Participatif des Lycées (BPL). Un encadré est d'ailleurs consacré au dispositif en complément de l'article. Malgré la primauté manifeste des opérations de communication, quelques expériences se

détachent et crédibilisent l'engagement régional. Cet article reflète, en réalité, une série de positions très « nuancées » concernant le tournant participatif des conseils régionaux<sup>1</sup>.

La communauté scientifique, si elle a également identifié le phénomène, partage cette prudence. François Robbe note, à l'occasion de l'article introductif d'un colloque organisé sur le thème de la démocratie participative en 2005, l'engouement des conseils régionaux pour cette thématique :

« Depuis [l'élection du 28 avril 2004], la démocratie participative est devenue l'un des chevaux de bataille des vingt-et-un conseils régionaux socialistes : des vice-présidences lui sont consacrées ; des assises ont été organisées, en Auvergne en Rhône-Alpes notamment, pour consulter la population sur les politiques régionales ; l'Ile-de-France a créé un conseil régional consultatif des personnes handicapées ; la région Limousin a mis en place un conseil régional des jeunes, qui peut adresser des propositions à l'assemblée délibérante ; la région Poitou-Charentes expérimente depuis 2005 la formule originale du « budget participatif des lycées », qui doit permettre à tous les acteurs de la vie lycéenne (élèves, personnels enseignants et autres, parents) de peser sur les choix de développement. » (Robbe 2007, p. 11)

Selon François Robbe, cet engouement révélerait l'apparition de la démocratie participative dans les thèmes de campagne de la gauche française, imitant ainsi son homologue brésilienne. Prophétique, F. Robbe annonce que la campagne de l'élection présidentielle française de 2007 sera vraisemblablement marquée par la thématique, étant donné les aspirations naissantes de Ségolène Royal à gauche et de Nicolas Sarkozy à droite, qui « a organisé des états généraux citoyens pour consulter la population, dans son département des Hauts-de-Seine » (*Ibid.*, p. 12)<sup>2</sup>. Signalant les dangers de la gadgétisation et du détournement communicationnel des outils et du thème de la démocratie participative<sup>3</sup>, François Robbe justifie l'intérêt porté à la thématique, en France, par son incontestable inscription juridique et constitutionnelle depuis maintenant une dizaine d'années, qui selon lui « ne peut être perçue comme un phénomène anodin » (*Idem*).

---

<sup>1</sup> Loïc Blondiaux déclarait ainsi dans *Le Monde*, un an après les élections régionales, que « les régions souffrent d'un déficit de légitimité politique. Elles trouvent (*grâce à la démocratie participative*) une façon de s'imposer aux yeux de la population comme un acteur politique à part entière. Mais les pratiques sont très hétérogènes. Les plus souvent les exécutifs régionaux organisent ce qu'un consultant a pu appeler des « événements démocratiques », qui consistent à mettre en scène l'écoute de l'autorité politique. » (Cf. « Trois questions à Loïc Blondiaux », *Le Monde*, 5/07/2005). Manuel Domergue publie en 2004, dans la militante revue *Territoire*, un article détaillant les déclarations d'intentions des conseils régionaux, dans lequel il fait montre d'une grande réserve quant à la concrétisation des mots d'ordre par les majorités politiques récemment élues (Domergue, 2004).

<sup>2</sup> Si la démocratie participative s'est invitée dans la campagne présidentielle, elle ne s'est pas imposée comme thème de débat, mais plutôt comme scène des divisions internes du Parti Socialiste. Le candidat Sarkozy a mis en scène, au contraire, une figure plus volontariste et personnelle. Voir à ce propos Maareck 2009 ou Lefebvre 2008.

<sup>3</sup> Comme le signale François Robbe à propos du contexte pré-électoral des élections présidentielles de 2007, l'engouement régional pour la démocratie participative correspond à une situation dans laquelle « les plus pessimistes peuvent percevoir la démocratie participative comme un outil de communication politique, un appât agité par des politiciens ambitieux pour séduire un électorat de plus en plus fuyant » (Robbe 2007, p. 12).

La démocratie participative se trouve ainsi prise dans une tension permanente : d'un côté, elle est un *concept juridique* qui doit être défini et cadré rigoureusement. De l'autre, elle est une *rhétorique* échappée au milieu du champ politique et des pratiques locales, conduisant à plusieurs distorsions de son sens : amalgame grandissant entre participation et délibération (Robbe 2007, pp. 14-15), prédominance de pratiques classiques vis-à-vis des véritables innovations (limitée aux « procédés de démocratie délibérative et post-décisionnelles », *Ibid.*, p. 16), faiblesse du pouvoir concédé aux citoyens, (la délibération « correspondrait presque à un appauvrissement de la démocratie », *Idem*), apparente impossibilité d'élaborer des alternatives durables et fiables à la représentation politique. La démocratie participative, alors définie comme « l'ensemble des procédés par lesquels le citoyen s'implique directement dans l'exercice du pouvoir politique, avant, pendant et après l'adoption de la norme juridique » (*Ibid.* p. 15), doit être abordée avec prudence, rigueur et lucidité, enfin de ne pas succomber aux illusions des discours du ré-enchantement politique.

Or, même abordée avec prudence, la démocratie participative des régions françaises semble porteuse de potentielles perspectives de changement. Bien entendu, le chercheur rappelle que la démocratie participative reste sous la domination de représentants classiques (élus) en quête de légitimation, friands de « formidables outils de communication politique » (*Ibid.*, p. 26) et de « l'effet « émotionnel » et médiatique de la participation » (*Ibid.*, p. 27), favorisant l'apparition de nouveaux représentants, présidents d'association omniprésents et « super-citoyens », ou reste conditionnée par la relégation des espaces de délibération aux marges des décisions politiques<sup>4</sup>. Toutefois, ces constats n'empêchent pas François Robbe de considérer que les expériences récentes menées par les conseils régionaux puissent être en mesure d'apporter des solutions aux vices de la démocratie participative, constatés depuis une dizaine d'années par des travaux de sciences sociales. Ainsi, « les expériences lancées récemment dans les régions françaises produiront peut-être à cet égard des résultats encourageants » (*Ibid.*, p. 31). Pour preuve les « Ateliers Citoyens » initiés par la région Rhône-Alpes, forme arrangée de mini-publics délibératifs (sur ce type d'expériences voir notamment Smith Wales 1999 ; Sintomer 2007), constitués de « 50 citoyens profanes, c'est-à-dire pas nécessairement spécialiste de la question [traitée], tirés au sort parmi 11000 personnes ayant manifesté leur intérêt pour la démocratie participative » (*Ibid.*, pp. 31-32), ou encore les réunions publiques organisées par la région au printemps 2005, dans le but d'instaurer un dialogue direct entre la population et les politiques régionales. Se concentrer sur ces dispositifs permet alors d'accorder le bénéfice du doute aux dispositifs institutionnels de démocratie participative :

---

<sup>4</sup> « Nos élus ne cherchent pas la participation pour elle-même ; ils la conçoivent et l'organisent avant tout comme un outil pour re-légitimer le système représentatif. Aussi, ont-ils tendance à « externaliser » la participation citoyenne, c'est-à-dire à la renvoyer vers des instances neutres éloignées des centres de décision » (Robbe 2007, p. 31).

« Il est permis de penser que ces expériences, fondées sur le dialogue direct entre l'électeur et l'élu, sont de nature à réduire la fracture civique si souvent décriée. A cet égard elles seront peut-être plus efficaces que certaines procédures plus classiques de démocratie participative, qui rejettent l'élu en dehors ou à la marge de l'espace de discussion. » (Robbe 2007, p. 32)

Journalistes et juristes ont ainsi noté l'émergence de cette offre publique régionale de participation, soulevant, à cette occasion, les principales problématiques liées à cette offre. Si le soupçon (poliment énoncé au moyen des observations sur la place prépondérante de la « communication politique » dans certaines expériences) est toujours de mise, la latitude de ce regard critique évolue rapidement selon que l'on se concentre sur tel ou tel dispositif, tel ou tel contexte, telle ou telle promesse. L'offre publique de participation, en l'occurrence régionale, est ainsi soumise à un découpage stratégique du *problème* qui l'encadre.

Prise dans son ensemble, sous forme de slogan de campagne ou d'intitulé général regroupant une pluralité de pratiques, la démocratie participative est rapidement soupçonnée de se limiter aux rouages de la légitimation politique ou à l'éternelle médecine des crises de la représentation (Lacroix 1992). Prise dans son détail, sous l'angle d'un dispositif spécifique, d'une expérience précise, elle propose des avancées, même timides, des modèles de régulation démocratique. Au final, le choix d'une de ces deux dimensions de la démocratie participative institutionnelle – adoptée et gérée par les autorités publiques – correspond à deux manières distinctes de problématiser la participation directe des citoyens : celle-ci se voit rapporter soit aux règles de fonctionnement du champ politique et des processus caractérisant ce champ – légitimation (Lagroye 1985), conquête des trophées politiques (Bourdieu 1981), ancrage et maintien d'une éligibilité (Abélès 1989) – soit aux logiques expérimentales et innovantes identifiées à travers le monde, qui ouvrent la voie à des processus et des résultats très hétérogènes, allant de l'artifice marketing au processus d'*empowerment* et de codécision (Fung Wright 2003).

Entre ces deux alternatives, apparaît alors un vide empirique dans lequel s'évanouit une question. Entre l'usage rhétorique de la démocratie participative et l'expérimentation d'un dispositif innovant, se trouve une *réalité institutionnelle* rarement abordée voire, dans le cas des conseils régionaux français, totalement ignorée : celle du *déploiement* de l'offre publique de participation, c'est-à-dire l'agencement concret d'une série de dispositifs au sein d'une même organisation politique. En effet, les conseils régionaux ne se contentent pas de parler de démocratie participative, par la voix de leur président-candidat, ou d'expérimenter telle ou telle pratique, inspirée des mythes latino-américains. Les conseils régionaux sont des institutions complexes, qui procèdent à l'accumulation d'une série de dispositifs hétérogènes, prenant place dans des secteurs et selon des règles manifestement plurielles. La question attachée à ce déploiement change alors de nature : en effet, il s'agit moins de



comprendre si chaque dispositif ou chaque rhétorique correspond en réalité au principe annoncé (changement ou stabilité, vérité ou mensonge, participation ou communication), mais de comprendre le *sens* de cet agencement en lui adressant deux questions : pourquoi les conseils régionaux français ont-ils souhaité s'engager dans la démocratie participative ? Comment entendent-ils concrétiser cet engagement ?

Empiriquement, les questions du *pourquoi* et du *comment* de la démocratie participative ne sont cependant pas évidentes à délimiter clairement : objectif et *design* de l'offre de participation fonctionnent de pair, l'un pouvant toujours influencer l'autre. De plus, entrer de plain-pied dans l'offre publique de participation, telle que construite et proposée par les conseils régionaux français impose une double prudence, tant vis-à-vis de l'évidence de la participation que de l'évidence de l'institution régionale.

D'une part, il convient de renseigner empiriquement ce que les régions nomment « démocratie participative ». En effet, cette fameuse *participation directe des citoyens* renvoie toujours à une forte imprécision et à une hétérogénéité de pratiques, d'une région à l'autre. Cette imprécision affecte plusieurs aspects de la démocratie participative. On ne sait pas exactement à *quoi* sont censés participer les « citoyens » devenus subitement « régionaux », ni *pourquoi* leur participation « hors-élection » est désormais considérée comme une condition essentielle du fonctionnement démocratique régional. On ne sait pas non plus très bien *qui* est censé participer : résidents non impliqués dans une activité militante, responsables associatifs, militants, usagers des TER, « jeunes », « étudiants », « handicapés », représentants de groupes d'intérêts, d'institutions se succèdent dans la définition des « citoyens » qui « participent ». Enfin, on n'est jamais fixé sur le *comment* de cette participation : des réunions publiques aux jurys citoyens tirés au sort, les modes d'animation, de délibération, d'interactions sont la plupart du temps éminemment bricolés. Cette incertitude des formes avait été qualifiée d'impensés de la démocratie participative par Loïc Blondiaux (2005).

D'autre part, il convient de préciser ce que nous entendons étudier lorsque nous décidons de nous intéresser aux conseils régionaux français. L'homogénéité des institutions démocratiques régionales à l'échelle européenne étant une réalité fragile (Keating 1997), l'étude d'une prétendue « démocratie participative » à l'œuvre dans les conseils régionaux doit être abordée avec prudence et se doit de reposer sur une vision claire de ce que recouvre l'institution régionale hexagonale. Au carrefour de ces deux précautions, il nous semble toutefois possible d'observer une tendance européenne. Depuis quelques années, plusieurs expériences censées incarner l'engagement de différents gouvernements régionaux en Europe, dans des logiques de promotion d'une citoyenneté active à l'échelle locale,

régionale et européenne, ont eu lieu. Ces expériences renvoient à des projets et à des dispositifs précis : en 2006-2007 la tenue du premier panel de citoyens européens tirés au sort, basé sur la constitution de sept panels régionaux<sup>5</sup> ; la loi sur « la promotion de la participation citoyenne » votée par la région Toscane en Italie le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ; l'organisation du premier *town meeting* virtuel<sup>6</sup> entre les régions Poitou-Charentes, Toscane et Catalogne ; la mise en place en Catalogne d'une administration régionale spécifiquement en charge du développement des outils de participation dans le territoire et les politiques régionales, débouchant sur la conduite de nombreuses expériences sectorielles ; la commande d'un *vade-mecum* sur la démocratie participative par la région Wallonie, qui souhaite s'engager dans la promotion de types « renouvelées » de pratiques démocratiques<sup>7</sup>. L'impression de nouveauté du phénomène est plus liée à la succession d'initiatives entre 2005 et 2007 qu'à une situation radicalement nouvelle : rappelons par exemple que la Bavière a instauré un référendum d'initiative populaire dès 1995.

Les « détours participatifs » des conseils régionaux français doivent donc être pensés dans un contexte européenisé et mondialisé. Ce contexte est primordial dans la mesure où il crée une tension permanente entre d'une part, l'éclatement manifeste des pratiques, telles qu'elles se pensent et s'organisent et d'autre part, la simultanéité de l'apparition de ces mêmes pratiques à travers le monde, dans des contextes manifestement différents. Cette thèse propose ainsi d'aborder l'institutionnalisation de la démocratie participative au sein des conseils régionaux français comme un terrain d'étude devant nous permettre de comprendre les éléments de différenciation et d'unicité de l'émergence de dispositifs participatifs. L'ambition de ce travail est de dégager de cet exemple des conseils régionaux des enseignements applicables à l'ensemble de *l'offre publique de participation*.

L'hypothèse qui sous-tend notre travail est alors la suivante : **il existe une forme de consensus traversant les autorités publiques, à la frontière du *pourquoi* et du *comment* de la participation directe des citoyens, sur lequel s'appuie l'émergence à la fois désordonnée et commune d'une forme institutionnalisée de démocratie participative.** Dans la mesure où ce consensus concerne la

---

<sup>5</sup> Nous reviendrons plus précisément sur cette expérience au cours de nos développements. Cf. Chap. 7 et Volume 2, Annexe 1, partie I, G.

<sup>6</sup> Intitulé « Ideal EU », ce projet, financé par la commission européenne, a permis aux trois régions d'organiser un débat simultané, le 15 novembre 2008. Dans chaque région, une centaine de citoyens volontaires débattent par groupe de dix, de thèmes proposés par l'Europe et les régions (en l'occurrence l'énergie dans l'Europe de demain) avec l'objectif de rendre un rapport de synthèse issu de ces débats à la commission parlementaire européenne chargée de mener les réflexions sur la question énergétique en Europe. Les périodes de débats, de votes et de discussion se déroulent simultanément dans les trois régions, reliées par visioconférence. L'utilisation des technologies de communication constitue le cœur du dispositif, géré par une agence italienne.

<sup>7</sup> Région Wallonne, Pour la Solidarité, *Vade-mecum de la Démocratie participative à destination des pouvoirs locaux*, octobre 2008, 96 p.

démocratie participative, nous le nommons *consensus participatif*. Notre thèse ambitionne d'en restituer la substance et les implications.

Pour introduire notre travail, nous souhaitons expliciter les raisons qui nous ont conduits à formuler l'hypothèse du *consensus participatif*, en commençant par la question du repérage empirique de notre objet de recherche. Ainsi, l'offre publique régionale de participation désigne l'agencement d'un ensemble de dispositifs, d'expériences et d'évènements qualifiés de « participatifs » par leurs instigateurs. L'hétérogénéité empirique brouille la clarification conceptuelle de ce que recouvre (ou devrait recouvrir) la démocratie participative. Dans le but de définir de manière inductive notre objet de recherche, nous avons procédé à une enquête préliminaire sur les dispositifs participatifs produits par les conseils régionaux, dont nous restituons ici les principaux résultats (I). Ces résultats confirment le constat d'une prolifération généralisée mais hétérogène de dispositifs participatifs, parmi lesquels s'observent à la fois des caractéristiques récurrentes et des différences profondes.

Le recensement des « variétés » de la démocratie participative dans les conseils régionaux français nous mène au nœud gordien de ce travail : comment interpréter l'apparition simultanée de cette pluralité de dispositifs participatifs ? Une première piste d'explication nous conduit à revenir sur une hypothèse essentielle proposée au début des années 2000 : celle de *l'impératif délibératif*, tel que formulé par Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (2002). Plutôt que de signaler au passage l'existence de cette hypothèse, comme il est désormais de rigueur dans la plupart des écrits francophones sur les formes contemporaines de la démocratie participative, nous souhaitons la discuter et la mettre en perspective. En effet, en voulant dépasser les écueils d'une vision critique systématique et stérile du soupçon adressé aux expériences participatives, la posture intellectuelle proposée par l'impératif délibératif a progressivement conduit à ignorer les aspects les plus institutionnels et gouvernementaux de la démocratie participative, faisant de cet impératif un postulat d'ordre général aux implications explicatives problématiques (II). L'offre régionale de participation gagne à ne pas être considérée seulement comme une manifestation supplémentaire de ce prétendu impératif : en effet, une sociologie politique plus poussée de l'avènement des dispositifs censés incarner la démocratie participative est possible, permettant ainsi de prendre en compte de manière plus systématique et rigoureuse le cadre institutionnel dans lequel se définit le recours à la participation.

Enfin et dans le prolongement de notre analyse de l'impératif délibératif, nous amorçons les premiers éléments de réflexion sur la production d'un consensus participatif. Notre acception du consensus participatif ne se résume pas dans la capacité des dispositifs participatifs à instaurer une régulation consensuelle (annihilatrice de la conflictualité), mais dans la constitution d'un processus d'accord explicite et/ou implicite sur le fonctionnement légitime de l'exercice de l'autorité dans un

régime démocratique (III). Constatant que le terrain des collectivités locales françaises a d'ores et déjà constitué un fructueux champ d'investigation pour le balisage de ce type de consensus, nous pouvons spécifier le cadre théorique et empirique global dans lequel nous engageons ce travail.

## I- La démocratie participative dans les conseils régionaux : un état des lieux

Notre enquête a été réalisée de février à octobre 2008 auprès des 26 régions françaises. Sa conduite résulte d'un accord passé avec quelques fonctionnaires, en provenance de divers conseils régionaux constituant un groupe de travail informel chapeauté par l'Association des régions de France (ARF). Ce groupe de travail est réuni et présidé par une chargée de mission de l'ARF responsable, entre autres choses, des questions de démocratie. Ces fonctionnaires, tous en charge de dispositifs participatifs dans leurs administrations respectives, souhaitent échanger et partager leurs expériences suite à une proposition soufflée par cette chargée de mission. Six régions sont représentées dans ce petit groupe (Ile de France, Limousin, Nord pas de Calais, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes), pour une dizaine de participants au total. Ils ont alors accepté de suivre et d'appuyer l'enquête que nous leur proposons sur le thème « la démocratie participative dans les régions Françaises : un état des lieux » (les modalités concrètes de cette collaboration et son intérêt sont détaillées plus loin).

Cette enquête avait pour but d'établir un inventaire des initiatives de ce que les Conseils régionaux Français identifient comme relevant de la « démocratie participative », ensuite analysé sous l'angle d'une sorte « d'écoute bienveillante ». Elle fut motivée par notre difficulté chronique à répertorier ce type de dispositifs dans 26 régions à la fois. A rebours des recommandations d'éclaircissements préalables des terminologies, nous avons souhaité creuser l'idée, déjà évoquée, du triple impensé (conceptuel, procédural, politique) de la démocratie participative (Blondiaux 2005)<sup>8</sup>. Dans le cas des conseils régionaux, il nous a semblé intéressant d'approfondir l'analyse de ce triple impensé en s'interrogeant sur la réalité des différenciations qu'il implique : à quelles ambitions conceptuelles, procédurales et politiques les projets régionaux de démocratie participative correspondent-ils ? Autrement dit, que signifie le vocable de démocratie participative lorsqu'il est utilisé par les institutions régionales françaises ?

---

<sup>8</sup> Pour rappel, les trois impensés sont les suivants : un impensé conceptuel car la démocratie participative ne trouve son articulation intellectuelle que dans une opposition, souvent relative, avec la démocratie représentative ; un impensé procédural car les méthodes de participation sont soumises à une liberté interprétative, chaque dispositif renvoyant pourtant à une vision du public et de la nature de sa participation le plus souvent bricolée ; un impensé politique, car le spectre des objectifs de ces dispositifs est difficilement assimilable à une coupure classique droite/gauche, la participation pouvant alimenter des projets politiques parfois antagonistes.

Le moyen retenu pour appréhender ce phénomène a été celui de l'« inventaire indigène » de l'état de la démocratie participative auprès des conseils régionaux français. Dans cette optique, il s'agissait de poser la question de la « démocratie participative », sans définition préalable, par le biais d'un questionnaire, afin d'étudier trois points spécifiques :

- La nature des réactions des conseils régionaux ;
- Le contenu de l'opération de « mise en cohérence » des pratiques par les régions confrontées à cette question de la démocratie participative ;
- La possibilité de dessiner des tendances globales à partir de ces réponses.

L'analyse du matériau recueilli s'est divisée en deux temps. Dans un premier temps, l'étude a permis de comprendre le sens pris par la notion de démocratie participative pour les acteurs régionaux sollicités et de saisir la nature du message adressé par ces derniers à l'observateur leur soumettant une terminologie donnée. Cette étape correspond à une phase « d'écoute » des institutions, ayant comme but à la fois d'éviter une démarche hypothético-déductive, qui aurait conduit d'emblée à faire le tri entre ce qui relève de la démocratie participative et ce qui n'en relève pas, mais aussi de laisser agir le travail de catégorisation et de mise en cohérence effectué au sein de chaque région. Ce n'est que dans un second temps que cette catégorisation des pratiques participatives à l'échelle régionale fut réalisée. En effet, le risque de l'approche adoptée était de reconstruire artificiellement une cohérence entre des initiatives, des dispositifs et des visées politiques, ne relevant pas d'une catégorie homogène. Le but était de *comprendre* le sens donné à la « démocratie participative » et de tenter, le plus possible, de ne pas le (re)construire par une définition scientifique. Dans cette optique, les dispositifs, pratiques et récits régionaux, même s'ils sont répertoriés et repérés par le biais d'une méthode relativement passive, ont été passés au crible d'une analyse plus formelle, basée en grande partie sur les travaux de typologie et de qualification des dispositifs de participation (Fung 2006). Nous présentons donc ici les principaux enseignements de cet « inventaire indigène » (A), concernant la nature des réponses apportées par les régions (B) et les limites constatées de ces réponses (C).

### ***A) Méthodologie et données recueillies***

La méthode d'enquête a été construite en fonction de nos attentes vis-à-vis du questionnaire. Intégrant dès la phase de conception du questionnaire, la forte probabilité de ne pas disposer au final de données exhaustives – l'ensemble des régions n'étant pas directement concerné par la démocratie participative, ainsi que l'assez faible taux de réponse pressenti – nous avons fait d'emblée le choix de ne pas prévoir une analyse quantitative et statistique nécessitant de solides données standardisées,

privilégiant donc celui d'une analyse qualitative compréhensive. L'enquête a d'abord été pensée en deux temps :

- Un premier temps d'envoi du questionnaire (cf. Volume 2, Annexe 2) à l'ensemble des cabinets et des directions générales des services dans la totalité des conseils régionaux. Le choix d'adresser le questionnaire aux structures administratives, et non politiques<sup>9</sup>, correspond à une tentative de cibler l'ensemble dispositifs existants au sein de l'institution et pas seulement ceux valorisés politiquement à un moment donné ;
- Un second temps d'enquête plus fine auprès des techniciens et élus spécifiquement en charge des questions de démocratie participative dans chaque conseil régional concerné (fiches « direction », fiches « agent »).

Initialement, cette seconde phase devait découler de la première, qui correspondait à la phase d'identification des régions disposant de spécialisation politique et administrative. Compte tenu des difficultés de connexion entre les deux phases, le choix a été fait d'abandonner la seconde phase d'étude pour approfondir le travail mené par ailleurs sur les différents dispositifs identifiés. Ainsi, les réponses au questionnaire principal ont constitué l'essentiel du corpus de ce travail préliminaire d'inventaire.

La rédaction du questionnaire a été réalisée conjointement avec le groupe de travail : une première version a été proposée à la relecture et à la critique du groupe, dont les différents commentaires ont ensuite été intégrés pour constituer la version finale du questionnaire<sup>10</sup>. Cette procédure a eu un impact déterminant sur les réponses recueillies et les interprétations avancées. Le questionnaire est articulé autour de deux axes, correspondant chacun à une partie : les dispositifs mis en place et les structures portant ces dispositifs. La première partie introduit d'emblée l'idée de « réalisations en matière de démocratie participative », en interrogeant les conseils régionaux sur leurs réalisations passées, présentes et futures<sup>11</sup>. Quant à la seconde partie, elle cherche à saisir l'organisation des tutelles politiques et administratives des dispositifs identifiés, dans une tentative de mesure du degré d'« institutionnalisation »<sup>12</sup> des questions de démocratie participative<sup>13</sup> et de cartographie des « responsables » de la démocratie participative au sein du personnel politique, de l'administration et

---

<sup>9</sup> Si aucun élu n'a été destinataire de l'enquête, les cabinets des présidents de région l'ont tous été, en raison de l'obligation faite à l'ARF d'associer ces structures aux études en cours.

<sup>10</sup> Ce questionnaire se compose de 33 questions, dont 13 ouvertes, 14 fermées et 7 semi ouvertes.

<sup>11</sup> Pour le détail du questionnaire Cf. Volume 2, Annexe 2.

<sup>12</sup> Le terme institutionnalisation est ici employé au sens faible et renvoie à l'existence de spécialisation administrative, politique et budgétaire.

<sup>13</sup> Pour le détail du questionnaire Cf. Volume 2, Annexe 2.

des cabinets. L'enquête a été adressée sous le label d'un partenariat entre l'Université et l'ARF<sup>14</sup>. Les retours obtenus sont synthétisés ci-dessous (tableau 1). Au-delà de la difficulté de recueil des données, et des nombreuses relances nécessaires, une seule région (La Réunion) nous explicitement fait savoir qu'elle ne pouvait répondre au questionnaire, n'ayant mis en œuvre aucun dispositif participatif.

**Tableau 1 : Réponses au questionnaire auto-administré**

Régions	Questionnaire	Fiche direction	Fiches agents <sup>15</sup>
Alsace			
Aquitaine			
Auvergne	Rendu		
Basse-Normandie			
Bourgogne	Délai expiré		Entretiens
Bretagne			
Centre	Rendu		
Champagne-Ardenne			
Corse			
Franche-Comté			
Guyane			
Guadeloupe			
Haute-Normandie			
Île-de-France	Rendu	Rendu	4 + Entretiens
La Réunion	Ne répondra pas		
Languedoc-Roussillon	Rendu		
Limousin	Rendu		
Lorraine	Rendu		Entretiens
Martinique			
Midi-Pyrénées			
Nord-Pas-de-Calais	Rendu		Entretiens
Pays de la Loire	Rendu		
Picardie			
Poitou-Charentes	Rendu		1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Délai expiré		Entretiens
Rhône-Alpes	Rendu	Rendu	2 + Entretiens

Comme pressenti initialement, la démocratie participative ne fait donc pas sens de la même manière pour l'ensemble des collectivités régionales françaises, voire ne fait pas sens du tout. Au final, sur les

<sup>14</sup> Après un premier envoi en février 2008, suite au lancement officiel de l'enquête, deux relances ont été opérées (avril et juin 2008) toujours par l'intermédiaire de l'ARF. Des contacts téléphoniques ont été par ailleurs été pris, aboutissant à des demandes de relance plus informelles ainsi que des demandes plus ciblées sur les dispositifs.

<sup>15</sup> La mention « entretien » signale la réalisation d'une série d'entretiens dans les régions concernés. Ces entretiens ont été réalisés hors du cadre de cette enquête pour l'ARF. Nous revenons en détail sur leur conduite, leur nombre et les raisons qui nous ont poussés à réaliser ces entretiens dans les régions indiquées dans le chapitre 2 du présent volume.

vingt-six questionnaires envoyés, nous avons collecté, en plus du retour de la région Réunion, neuf autres réponses : celles des six régions représentées dans le groupe de travail de l'ARF (Ile-de-France, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes), ainsi que celles de trois autres régions (Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon) qui se sont manifestées d'elles-mêmes. Cette cartographie des répondants est néanmoins liée à des contacts individuels et personnels.

S'il est presque impossible de dresser un unique profil des non-répondants à notre enquête – de nombreuses explications pouvant être avancées – il est toutefois intéressant de noter les régions ayant répondues correspondent globalement à celles préalablement identifiées sur cette thématique, par le biais des affichages politiques ou des réalisations pratiques. Ainsi, ces régions ne sont certes pas les seules à « pratiquer » la démocratie participative, mais elles partagent la caractéristique de chercher à médiatiser leur pratique. En effet, des recherches, complémentaires au questionnaire, sur les dispositifs régionaux confirment largement cet état de fait, puisqu'au moins cinq régions disposant de dispositifs revendiqués comme « participatifs » n'ont pas répondu au questionnaire (Bourgogne, PACA, Lorraine, Basse Normandie, Picardie).

## ***B) De l'exposé à l'inventaire : une hétérogénéité de réponses.***

Au-delà de la volonté de médiatisation des « pratiques participatives », caractéristique commune aux neuf régions répondantes, l'analyse de la première partie du questionnaire fait apparaître de fortes différences dans la nature même des réponses apportées (Cf. Volume 2, Annexe 3). Cette diversité renvoie à l'existence de différents degrés de formalisation interne d'un « discours » sur la démocratie participative (1) et nous invite à prêter attention, d'ores et déjà, au rôle pivot de l'administration régionale (2).

### **1) Argumenter la démocratie participative**

La question n°2 de l'enquête<sup>16</sup> constitue le cœur de notre développement pour le moment. Cette question ouverte laissait le champ libre aux recensements et aux justifications des dispositifs dans chaque région. Il était également indiqué que tout document pouvait être joint en complément du questionnaire. Plusieurs manières de répondre à cette question, tant dans l'argumentation que dans l'ampleur de la réponse, se dégagent.

Alors que la région Limousin présente un argumentaire détaillé de ses dispositifs (Conseil régional des Jeunes, Atelier Citoyen, Comités de ligne), la plupart des autres régions procèdent à un exercice de listing de dispositifs, sans apporter plus de précisions, dont la région Languedoc-Roussillon

---

<sup>16</sup> « Quelles ont été les réalisations du conseil régional en matière de démocratie participative depuis 2004 ? », Cf. Volume 2, Annexe 2.



fournit l'exemple le plus manifeste. Dans le cas de la région Poitou-Charentes, la liste de dispositifs est complétée par deux documents d'une dizaine de pages, détaillant les dispositifs listés. L'ampleur de cette réponse laisse penser que l'argumentation de la démocratie participative est propre à la région, et est même certainement propre aux logiques administratives et politiques portées par les acteurs sollicités. Dans le cas de Rhône-Alpes, par exemple, la proximité existante entre l'enquêteur et les services administratifs (pour des raisons évoquées ultérieurement) a indéniablement dispensé les responsables administratifs d'une réponse trop détaillée. Pour comprendre cette dynamique d'exercice de style, attardons-nous sur trois exemples, qui sont emblématiques de ce travail de traduction et d'interprétation.

La région Poitou-Charentes a ainsi répondu à l'enquête par l'envoi d'un dossier contenant une documentation élaborée sur chaque dispositif, documentation préexistante à notre enquête. L'existence de ces documents est conforme à l'orientation adoptée par ailleurs par la région : l'expérience de démocratie participative – une des priorités de la région – doit être largement médiatisée, diffusée au sein des réseaux spécialisés, des colloques et du monde académique. Poitou-Charentes a produit ainsi un ensemble de documents clairs, qui répondent en quelques pages à la question des ambitions, des méthodes et des résultats de chaque expérience, et qui est très aisément accessible à la communauté scientifique<sup>17</sup>. L'argumentaire régional est ici déjà constitué et n'attend que les sollicitations.

Il n'en va pas tout à fait de même pour la région Nord-Pas-de-Calais. Le hasard des calendriers a fait coïncider notre enquête avec une mission de mise en cohérence de l'enjeu de la démocratie participative au sein du conseil régional, conduite depuis le début de l'année 2008 à la fois par l'administration et les responsables politiques. La mise au jour des réalisations passées et de celles en cours, leur cohérence, leur signification, leurs différences, sont – au moment de l'enquête – autant d'éléments en chantier, objet de débats, de séminaires et de réflexions. La région Nord-Pas-de-Calais nous livre donc un argumentaire en cours de construction et d'enrichissement, suite à des réflexions antérieures, la conduisant même à nous adresser une remarque concernant les lacunes du questionnaire : « Le questionnaire n'aborde pas les questions de fond : réflexions en cours, approches retenues, contenu des politiques... » – elle est la seule à le faire.

Autre cas typique des formes d'argumentation, la région Centre construit sa réponse à l'occasion du questionnaire. La diffusion du questionnaire amène un membre du cabinet du président de région à entreprendre un travail de regroupement, de synthèse et d'inventaire auprès de ses collègues des différents dispositifs participatifs mis en œuvre par la région. Cet interlocuteur unique, curieux

---

<sup>17</sup> La région Rhône-Alpes dispose depuis 2007 d'une brochure complète de ses activités en matière de démocratie participative, forme d'argumentaire proche de celui développé par Poitou-Charentes.

d'obtenir les résultats de l'enquête, est le seul élément catalyseur des « expériences » de la région Centre. Dans ce cas de figure, l'argumentaire fourni par la région est construit *ad hoc*, l'intervention d'un regard académique entraînant la construction d'une formulation claire de son positionnement.

Cette hétérogénéité dans la façon d'énoncer l'enjeu de la démocratie participative, propre à chaque région, fait écho à un autre type de spécificité, ayant semble-t-il pesé lourdement sur notre travail de récolte de données : la configuration des administrations régionales.

## 2) Le rôle crucial des relais

Ce premier résultat d'enquête fait écho à l'identité des personnes ayant pris en charge le questionnaire (Cf. Volume 2, Annexe 3). Si le questionnaire est envoyé aux cabinets des présidents de régions et aux directions générales des services, les régions ont eu toute latitude pour choisir l'auteur de la réponse. Or, tous les questionnaires ont été remplis soit par les directrices et directeurs des services spécialisés dans la mise en place et l'accompagnement des initiatives relevant de la démocratie participative, soit par des chargés de mission des mêmes services, soit par des agents attachés à ces questions au sein des cabinets. Même si le degré de transversalité, de spécialisation et de positionnement varie fortement d'une administration à l'autre<sup>18</sup>, tous les questionnaires ont été remplis par des agents spécialisés au sein des institutions. La présence et la collaboration de ces agents a constitué le principal moteur de la participation des régions à l'enquête. Le questionnaire n'étant pas adressé aux élus, le propos n'est pas de mettre en valeur le rôle de ces agents par rapport à celui des responsables politiques, mais de mettre au jour l'importance des entreprises individuelles dans la conduite et la visibilité de ces initiatives. Comme l'indiquent les réponses aux questions concernant les déclinaisons politiques (Cf. Volume 2, Annexe 3), la présence de ces relais correspond souvent à un portage politique spécifiquement dédié à la question de la participation (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Limousin, Lorraine, Poitou-Charentes) ou d'une affiliation aux vice-présidences thématiques.

Les questions concernant les déclinaisons administratives de la démocratie participative en région (Cf. Volume 2, Annexe 3) illustrent, elles, la réalité d'une spécialisation administrative. En effet, seule la région Poitou-Charentes insiste sur la transversalité de la démocratie participative au sein de son administration. Les autres régions montrent une assez forte concentration de l'enjeu dans une direction, un service ou une mission. Sans pour autant affirmer un « monopole » du traitement des dispositifs, cette direction semble la mieux à même de communiquer sur les réalisations régionales

---

<sup>18</sup> La région Poitou-Charentes, par exemple, ne possède pas de service administratif consacré à la démocratie participative, ce qui n'est pas le cas des régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, ou Pays de La Loire.

en matière de démocratie participative, ces agents « mobilisés » choisissant les réalisations perçues comme « participatives ».

### ***C) La prolifération des « dispositifs » : largeur du spectre ou inconsistance du phénomène ?***

Au total, 77 dispositifs ont été identifiés à l'aide du questionnaire, localisés dans 10 régions (Cf. Volume 2, Annexe 4). Pour le moment, nous utilisons une acception très lâche du « dispositif ». Il s'agit de tous les mécanismes, évènements, lieux, initiatives regroupés par les régions sous le terme de « démocratie participative » à l'occasion de ce questionnaire, qu'ils soient eux-mêmes des mécanismes de participation ou des outils reliés à cette thématique par différents biais. Aux dispositifs énumérés dans les questionnaires, s'ajoutent huit autres dispositifs repérés par ailleurs au cours de notre enquête (Cf. Volume 2, Annexe 4). En tout, près de 85 dispositifs ont été recensés<sup>19</sup> : soit qu'ils aient été présentés par les régions comme relevant de la démocratie participative, soit que nous les ayons repérés par ailleurs.

L'étendue des variétés de participation et la faible proportion de dispositifs engageant concrètement l'action publique régionale, comparativement aux évènements, incitations et autres cas de « partenariats », pose d'emblée le problème de la nature de ce que l'on prétend observer. Deux stratégies peuvent alors être adoptées : ou bien se concentrer sur les expériences les plus conformes aux attentes formulées en matière de « rupture » et de « nouveauté » démocratique, afin d'appréhender la manière dont ces micro expériences locales défient les fonctionnements usuels des systèmes démocratiques (Mansbridge 1980 ; Fung Wright 2003) ; ou bien conserver la focale régionale de ces dispositifs et réfléchir à leur signification globale, au risque de maintenir une cohérence artificielle entre les éléments inventoriés et de faire une place importante aux actions ambiguës, telles que les actions événementielles (colloques, rencontres, etc.). Dans la mesure où nous constatons que l'évocation de la démocratie participative à l'échelle régionale renvoie à des catégories plurielles dans l'esprit des acteurs eux-mêmes, nous choisissons de nous confronter à cette pluralité, en essayant d'indiquer, à l'aide d'une méthodologie spécifique (1), les principales variétés de participation que nous sommes en mesure d'identifier (2), tout en rapportant ces variétés aux éléments de différenciation (3) et de transversalité (4), qu'elles indiquent d'ores et déjà.

#### **1) Le cube démocratique d'Archon Fung**

La méthodologie retenue pour classer les diverses pratiques est celle proposée par Archon Fung, dans un article de 2006, consacré aux « variétés de la participation ». A. Fung, comme de nombreux

---

<sup>19</sup> Il ne fait aucun doute que les régions n'ayant pas répondu à l'enquête ont également mis en place des dispositifs participatifs, comme celles qui ont répondu ont pu oublier ou laisser de côté d'autres pratiques.

autres chercheurs (Rowe Frewer 2005 ; Brugidou Dubien Jobert 2007 ; Fourniau Simard 2007) se penche sur l'enjeu d'une classification des dispositifs permettant l'éclaircissement et la juste connaissance des expériences observables. L'objectif est autant de comprendre les dispositifs pris isolément, que de faire la part des choses entre les différentes initiatives regroupées sous le registre de l'innovation démocratique.

Dans cet article, le chercheur d'Harvard tente d'établir trois questions clés, permettant de comprendre la visée et l'ambition des dispositifs étudiés. Ces trois questions renvoient à trois dimensions à partir desquelles il est possible de dessiner le profil des dispositifs répertoriés : 1) Quels sont les critères de sélection des participants ? ; 2) Quel type d'échanges favorisent-ils ? ; 3) Quel est leur impact sur la décision ? A ces trois questions, correspondent autant de continuums qui déterminent, entre deux types extrêmes de réponses, l'éventail des possibilités des dispositifs (tableau 2). Pour expliciter notre usage de ces critères, il convient de préciser la manière dont A. Fung les définit (tableaux 3, 4 et 5).

Ces critères sont des idéaux-types : les dispositifs que l'on range dans les différentes catégories ne correspondent pas *stricto sensu* à la description offerte. Cela signifie que les critères présentés s'apparentent plus aux attentes de ces dispositifs qu'à leur réalité effective. A partir de ces trois dimensions, déclinées en sous catégories, Archon Fung forme ce qu'il nomme le *cube démocratique*. Sans entrer dans le détail de ce cube, notons qu'il se fixe un double objectif : *qualifier* et *prescrire* les dispositifs. La fonction de prescription se base sur des objectifs généraux (ce qu'A. Fung nomme les *normes*) que l'on peut attendre de la mise en place de tel ou tel dispositif. Selon que l'on souhaite utiliser un dispositif dans le but de légitimer une décision, rétablir la justice, ou être plus efficace, le dispositif dispose de caractéristiques précises dans chaque continuum et se situe ainsi dans une zone spécifique du cube. La typologie d'A. Fung, représentée sous forme de continuum, renouvelle fortement celle proposée en 1971 par Sherry Arnstein, qui reste jusqu'au début des années 2000 le modèle de lecture dominant des expériences participatives (voir, par exemple, Donzelot Epstein 2006). Etablie à la suite des émeutes raciales survenues dans les années 1960 aux Etats-Unis, cette typologie se présente sous forme d'échelle, allant de la non-participation jusqu'au contrôle citoyen<sup>20</sup>. L'absence de la dimension délibérative et le rapport exclusif à la décision sont les deux raisons principales avancées par Archon Fung pour justifier le renouvellement de cette échelle. En d'autres termes, Archon Fung élargit les possibilités de prescription (sur la qualité délibérative des dispositifs notamment) en rejetant le cadre essentiellement décisionnel et critique posé par S. Arnstein.

---

<sup>20</sup> Huit échelons sont répertoriés au total, regroupés en trois familles : manipulation, thérapie (famille de la « non participation »), information, consultation, implication (famille de la « coopération »), partenariat, délégation de pouvoir, contrôle citoyen (famille du « pouvoir citoyen »).

**Tableau 2 : Les trois continuums (cube démocratique de Fung)**

SELECTION	ECHANGES	DECISION
Exclusif	Peu intense	Faible autorité
Administrateurs Experts Elus Porteurs d'intérêt professionnel Porteurs d'intérêt profane Tirage au sort Ouvert à recrutement ciblé Ouvert à auto recrutement Sphère publique diffuse	Ecouter en tant que spectateur Exprimer des préférences Développer des préférences Agréger et négocier Délibérer et négocier Développement technique et expertise	Bénéfices personnels Influence communicative Avertissement et conseil Co-gouvernance Autorité directe
Inclusif	Très intense	Forte Autorité

**Tableau 3 : Les niveaux de participants (cube démocratique de Fung)**

Les deux premiers critères sont considérés comme les critères classiques de sélection des participants à la décision. Les six suivants relèvent de la constitution de « mini public », c'est-à-dire la réunion intentionnelle d'un groupe de citoyens dans le but de discuter et décider <sup>21</sup> .	
<b>Administrateurs Experts</b>	Fonctionnaires des bureaucraties publiques, experts mobilisés dans le choix des solutions techniques.
<b>Elus</b>	Les politiciens appartenant à la lutte politiques prennent part à la décision.
<b>Porteurs d'intérêt professionnels</b>	Le dispositif s'ouvre aux représentants rémunérés d'intérêts organisés.
<b>Porteurs d'intérêt profanes</b>	Le dispositif s'ouvre à des citoyens non rémunérés qui possèdent un intérêt fort pour un problème public et qui investissent un temps et une énergie significative dans la résolution de ce problème. Ex : associations d'usagers etc.
<b>Tirage au sort</b>	La sélection d'entrée s'opère grâce à un tirage au sort aléatoire qui peut reprendre différentes bases et règles de recrutement : base nationale, régionale, sur liste pré constituée, annuaire téléphonique etc. On peut chercher également une « représentativité » des échantillons constitués.
<b>Ouvert à recrutement ciblé</b>	Le dispositif s'adresse à une population déterminée qu'il tient à impliquer spécifiquement. Ex : public pauvre ou personnes âgées mobilisées dans le traitement des problèmes de santé.
<b>Ouvert à auto recrutement</b>	Le dispositif s'ouvre à toutes les personnes d'une communauté ciblée souhaitant participer. Ex : Dans les plans d'aménagement urbain, certaines villes emploient des organisateurs pour publiciser la démarche auprès d'habitants d'un quartier.
<b>Sphère publique diffuse</b>	Toutes les personnes intéressées peuvent venir dans le dispositif. L'auto sélection est complète.

<sup>21</sup> Les exemples cités dans les définitions sont les siens et les indications ont été le plus fidèlement possible attachées aux idées qu'ils développent. Nous avons toutefois supprimé les remarques qualitatives qu'il adresse aux différents critères.

**Tableau 4 : Les niveaux d'échanges (cube démocratique de Fung)**

Tous les dispositifs ne prônent pas à l'idéal d'un échange délibératif entre égaux. Cet idéal ne correspond pas obligatoirement aux « besoins » du public. Les trois premiers modes d'échanges ne tentent pas de transformer les attentes individuelles en attente collective. Il s'agit de recueillir les avis. Les trois derniers modes se focalisent quant à eux sur la formation d'un choix collectif. Le dernier mode correspond au modèle de décision dit « classique ».	
<b>Ecouter en tant que spectateur</b>	Le public reçoit de l'information sans s'exprimer. Il peut également prendre connaissance de l'état des affrontements entre porteurs d'intérêt. Information pure, assez rare.
<b>Exprimer des préférences</b>	Les participants peuvent exprimer des préférences ou leur position aux responsables et public présents.
<b>Développer des préférences</b>	Les participants sont encouragés à explorer, développer et peut transformer leurs préférences et perspectives. Dans cet objectif, on peut leur fournir des éléments de réflexion. Ces discussions peuvent s'organiser en sous-groupes.
<b>Agréger et négocier</b>	Les participants savent ce qu'ils veulent et l'agrégation de leurs préférences débouche sur un choix collectif. La négociation permet de déplacer les préférences et de trouver un compromis. Ex : dans les <i>Town meetings</i> de la Nouvelle-Angleterre les priorités sont entérinées avant le vote qui ne fait que les confirmer.
<b>Délibérer et négocier</b>	Les participants délibèrent pour déterminer ce qu'ils veulent en tant que groupe. Après avoir reçu des éléments de débats, leurs échanges sont « facilités » par des procédures pour favoriser la construction d'une vision collective, exprimer les désaccords persistants et découvrir les alternatives. Il s'agit d'un processus d'interaction, la recherche d'un accord et pour certains théoriciens, d'un consensus.
<b>Développement technique et expertise</b>	Expertise technique et officielle sans implication des citoyens. Domaine des spécialistes et des experts.

**Tableau 5 : Les niveaux de décision (cube démocratique de Fung)**

Il n'est pas évident que les participants aient le souhait d'impacter sur la décision. Plus la conception des dispositifs s'éloigne des bénéfices personnels (du haut vers le bas du continuum) et plus les échanges relèvent de l'écoute de l'expression et du développement des préférences.	
<b>Bénéfices personnels</b>	Les attentes d'impact sur la décision sont faibles et les participants viennent essentiellement pour tirer des bénéfices individuels ( <i>edification</i> ) ou approfondir leur sens civique
<b>Influence communicative</b>	Les décideurs sont affectés, de manière plus ou moins visibles et profondes, par les échanges avec le public.
<b>Avertissements et conseils</b>	Sans remettre en cause le rôle des décideurs, ces derniers écoutent les conseils ( <i>inputs</i> ) du public dans le but d'alimenter la décision.
<b>Co-Gouvernance</b>	Les participants sont associés directement à la fabrique de plans, d'actions, ou au développement de stratégies d'action publique aux côtés des décideurs publics. Ex : A Chicago, toutes les écoles publiques sont gérées par un Conseil local d'école ( <i>Local School Council</i> ) composé des parents et des membres de la communauté, associé au principal et à son équipe.
<b>Autorité directe</b>	Le corps participatif exerce un pouvoir direct. Ex : <i>Town Meetings</i> de Nouvelle Angleterre. Certains conseils de quartier possèdent une autorité locale substantielle locale ou des ressources financières.

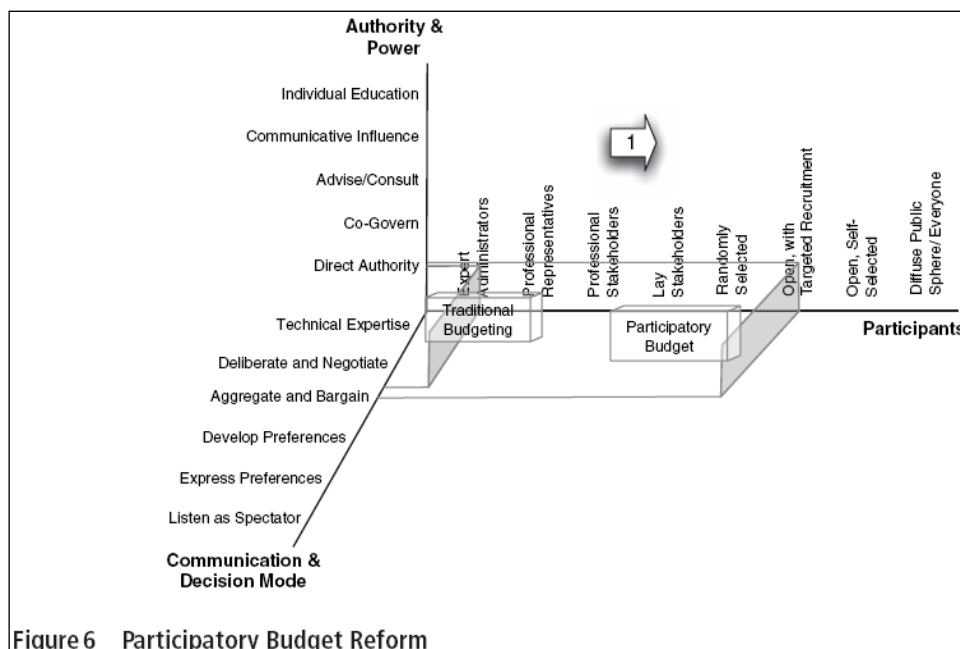
Toutefois, le choix de retenir le travail d'A. Fung, parmi les différentes typologies et grilles d'évaluation existantes, a été déterminé plus en raison de l'aspect *qualifiant* de son travail que de son ambition prescriptive, ainsi qu'en raison du matériau disponible : ne disposant bien souvent que de descriptifs de dispositifs, les questions d'A. Fung permettent de cibler la *forme* ou les *contours* de l'offre publique de participation. Effectuer un travail sur la nature précise du débat institué, ou le type d'interactions se déroulant dans chaque dispositif aurait exigé une étude fine de chaque dispositif, étude compliquée à réaliser dans le cadre d'une enquête retenant 85 dispositifs. Plus fondamentalement, les questions d'Archon Fung ont surtout l'avantage de ne pas hiérarchiser de manière trop abrupte les pratiques : en effet, A. Fung ne juge pas a priori de l'importance de tel ou tel critère. Illustrons cette posture par la lecture faite par A. Fung du budget participatif de Porto Alegre grâce à son cube démocratique. Archon Fung affirme que les budgets participatifs de Porto Alegre entendent résoudre la question de la « justice », en favorisant l'accès des plus démunis aux décisions budgétaires. A partir de cet objectif, il détaille les trois caractéristiques du budget, en illustrant la manière dont ces caractéristiques sont en adéquation avec la visée normative (rétablir la justice) du dispositif :

- 1) Qui participe ? La participation doit être très ouverte et incitative envers les plus pauvres. Les mécanismes de tirage au sort peuvent atteindre cet objectif, tout comme ceux favorisant l'expression des porteurs d'intérêts profanes, si et seulement si ces mécanismes sont « proprement instaurés » (*properly implemented*).
- 2) Quel type d'échanges ? Les mécanismes tels que le budget participatif n'ont pas besoin d'être spécialement délibératifs. La norme de justice est atteinte quand les plus pauvres sont intégrés. Mieux vaut compter leurs voix que les faire délibérer.
- 3) Quel impact sur décision ? L'impact doit être direct, pour matérialiser concrètement l'intégration juste des plus pauvres et mettre un terme aux dérives de corruption.

A. Fung situe le Budget Participatif de Porto Alegre sur le *cube démocratique* en fonction de ces trois critères. Il le met en rapport avec une procédure classique de gestion de budget, pour illustrer le progrès représenté par le budget participatif (Tableau 6). Ainsi, la prise de décision, bien que présente dans le cas du budget participatif, n'est qu'un aspect du dispositif, tout comme l'aspect délibératif ou la présence d'une méthodologie professionnalisée. En adressant ces trois questions aux dispositifs recensés dans les conseils régionaux, nous souhaitons pouvoir dégager de grands types de dispositifs à l'échelle régionale. Sans passer chacun d'entre eux au crible du cube démocratique, nous les fixons sur une position le long des trois continuums, afin de dégager des catégories génériques plus vaste. Signalons au passage que nous avons délibérément écarté un critère en matière « d'échelle » d'intervention : les dispositifs agissent à une échelle locale, régionale, voire

européenne, sans qu'ils soient toujours possible de circonscrire exactement leur périmètre d'intervention. Leur point commun est de tous provenir d'une matrice régionale, quels que soient les découpages territoriaux sur lesquels ils opèrent. De plus, la question du territoire émerge d'elle-même au cours de l'analyse.

**Tableau 6 : Application du cube démocratique au cas de Porto Alegre**



Source : Fung 2006, p. 72.

## 2) Les variétés de participation

En confrontant résultats des enquêtes par questionnaire et critères retenus, complétés par des recherches sur chaque dispositif, nous aboutissons à la constitution du tableau inventoriant les 77 pratiques inventoriées par les régions ayant répondu (Cf. Volume 2, Annexe 4). Bien que le détail de la procédure de classement de chacun des dispositifs ne soit pas fourni dans cet inventaire, nous revenons par la suite sur la construction des catégories génériques, en nous appuyant sur l'exemple d'un cas précis. La démarche a toutefois été la même pour l'ensemble des dispositifs : chercher qui participe, de quelle manière et pour quelle décision, afin de resituer les éléments récoltés le plus près possible du niveau idéal-typique adéquat.

En nous appuyant sur notre inventaire, nous pouvons établir l'existence de dix grandes variétés de participation. Toutes ces variétés entretiennent un rapport différent à l'idée de démocratie participative. En nous basant sur la qualification des dispositifs, nous pouvons détailler ce lien pour chacune des grandes variétés. Bien entendu, le but n'est pas de situer à tout prix toutes les pratiques inventoriées dans le cube démocratique. Aussi les dispositifs dont deux critères sur trois n'ont pu être renseignés n'ont pas été qualifiés (2 cas). Cette « disqualification » symbolise l'idée que le dispositif indiqué est trop loin des critères en vigueur dans les différents travaux mobilisés pour pouvoir figurer



aux côtés d'autres pratiques de « démocratie participative ». Cette disqualification ne signifie pourtant pas que ces dispositifs ne font pas sens pour les acteurs régionaux. Toutefois, ils semblent trop radicalement éloignés des critères minimums permettant de les qualifier de participatifs. Chaque variété est présentée dans ses grandes caractéristiques et appuyée sur un exemple. Ces exemples, faute d'être les « meilleurs » dispositifs de leur catégorie ont été piochés dans les dispositifs recensés par le questionnaire pour leur originalité, leurs configurations et leur capacité à révéler la pluralité des démarches engagées.

#### - Formation interne (2 cas)

Ces dispositifs sont destinés à coordonner les initiatives et à « acculturer » l'ensemble des services et élus régionaux aux pratiques participatives. Les deux expériences recensées ici ne sont pas les seules à exister en région. Plusieurs régions ont eu recours à ce type de formation, même si elles n'en témoignent pas dans cette enquête, ce qui nous conduit à en faire une catégorie à part entière.

##### Exemple : La mission interne « démocratie participative » (Nord-Pas-de-Calais)

Depuis 2007, une double mission de réflexion sur la « démocratie participative », engageant élus et administration régionale, a été initiée au sein du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais. La première mission est administrative et conduite par un chargé de mission spécifiquement recruté ; l'autre mission est politique et confiée à une élue régionale par le président. Les deux missions sont convergentes dans leurs constats et objectifs : il existe depuis de nombreuses années une multitude de dispositifs participatifs au sein des politiques régionales, qui dialoguent peu et n'ont pas de cohérence d'ensemble. Afin de valoriser les actions de la région en matière de démocratie participative, les missions administratives et politiques souhaitent inventorier les pratiques ainsi que dialoguer sur leurs enseignements et leurs limites pour fonder une orientation commune en la matière.

#### - Codécision (3 cas)

Ces dispositifs sont rares. Leur particularité est d'associer les groupes concertés à la prise de décision par des voies officielles et standardisées. Le cas d'une codécision intervient lorsque les décisions prises par l'instance participative sont actées par le conseil régional, au terme d'un échange entre les deux organes. Le cas le plus fréquent demeure la validation de « priorités » adoptées par l'instance participative. La principale différence réside dans l'identité des participants présents au sein de ces instances.

##### Exemple : le Budget Participatif des Lycées (Poitou-Charentes)

Le Budget Participatif des Lycées (BPL) a été mis en place par la région Poitou-Charentes en janvier 2005. Ce dispositif connaît peu d'équivalent en région. Son fonctionnement se découpe en trois temps : 1) une réunion de présentation, de travail en sous-groupes et de recueil des propositions. 2) La région vient présenter les estimations budgétaires de chaque projet, les participants délibèrent et votent une hiérarchie des projets. 3) La région finance les trois projets arrivés en tête. L'efficacité des politiques régionales est mise en exergue dans les justifications du dispositif. L'originalité du dispositif tient également au fait que 10 millions d'Euros soient directement engagés dans son fonctionnement. Enfin, l'évaluation du dispositif est très régulière.

### - E-démocratie (3 cas)

Les dispositifs en lien avec la démocratie numérique, ou électronique ne sont pas spécialement développés en région et renvoient à des ordres de réalités très divers. Accès aux documents administratifs, « dialogues en ligne » thématiques et accompagnement des collectivités (Nord-Pas-de-Calais) se regroupent autour de l'usage des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) dans la démocratie. Le rapport à la participation est plus ou moins direct, mais cible toujours l'idée d'un accès facilité au débat à différentes échelles, par le biais de l'outil informatique.

#### Exemple : DREAM + (Nord-Pas-de-Calais)

Le programme DREAM + développé en Nord-Pas-de-Calais fait suite au programme DREAM 2, financé en grande partie par la Commission Européenne. Ce programme est destiné à fournir les outils aux collectivités territoriales souhaitant développer l'utilisation des NTIC dans les mécanismes de démocratie locale. Après avoir accompagné une dizaine d'expériences sur le territoire régional, la région étend le dispositif en 2006. Plusieurs appels à projet sont initiés afin de solliciter les projets. La mise en place de « cyber-centres » vise à former les candidats porteurs de projets.

### - Evènementiel (4 cas)

Les évènements régionaux concernant la démocratie participative prennent la forme de rencontres, de colloques, c'est-à-dire d'évènements essentiellement informatifs sur le thème de la démocratie participative. Ces opérations peuvent être destinées à valoriser les réalisations impulsées par le conseil régional (Nord-Pas-de-Calais) ou à placer l'institution régionale en chef d'orchestre d'un débat de fond (Poitou-Charentes, Rhône-Alpes) ou encore à favoriser la mutualisation d'expériences (Ile-de-France, Rhône-Alpes). Ils ne sont pas des dispositifs en tant que tels mais constituent des jalons importants de l'action régionale « en faveur » de la démocratie participative.

#### Exemple : La Rencontre Mondiale "La démocratie participative du local au global : pour quel développement ?" (Rhône-Alpes)

La Rencontre Mondiale est l'un des évènements phares de la région Rhône-Alpes en 2007. Cette Rencontre Mondiale avait pour principe d'organiser, sur trois jours, quatre ateliers thématiques dans quatre villes de la région, puis de rassembler tous les participants pour une série de forums et de débats thématiques. La présence massive d'expériences étrangères a fait de cette Rencontre Mondiale une plate-forme d'échanges d'expériences. Cet aspect d'échange a pris le pas sur la volonté de synthèse des différents ateliers, rendus très difficiles par l'éclatement des thématiques et la multiplication de débats (Gourgues 2008b). Pierre Calame, président de la Fondation pour le Progrès de l'Homme, a néanmoins réalisé une synthèse des travaux de la Rencontre Mondiale<sup>22</sup>.

### - Exercice délibératif (6 cas)

Ces dispositifs sont en pleine expansion à l'échelle régionale. Ils reposent sur un principe commun (des citoyens tirés au sort, à qui est fournie une somme d'informations, et auxquels il est

---

<sup>22</sup> Pierre Calame, « Contribution de Pierre Calame, Directeur Général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour *Le Progrès* de l'Homme. Document réalisé à l'occasion de la rencontre mondiale « Démocratie participative, pour quel développement ? » organisée en décembre 2007 par la région Rhône Alpes », Lyon 2007, 15 p.

demandé de délibérer puis de produire un avis, sous la conduite d'un tiers neutre chargé d'assurer les modalités de la délibération), même si leurs formes et leurs modalités d'organisation varient. Certaines régions (Poitou-Charentes, Rhône-Alpes) ont initié des cycles d'exercice délibératif. Le dernier exercice en date (septembre – décembre 2008) a eu lieu en Picardie, dans le cadre du Schéma régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADT), avec pour but de fournir un avis sur la question de « l'identité et l'ouverture de la Picardie et son développement durable ».

Exemple : La conférence citoyenne sur le changement climatique (Limousin)

La Conférence de citoyens sur le changement climatique en Limousin s'est tenue de mai à juin 2007 dans le cadre de la mise en place de l'agenda 21 régional et du SRADT. 21 citoyens sélectionnés (par un organisme) selon des critères de représentativité de la population régionale (âges, domiciliation, activité) ont assisté à deux réunions publiques et ont travaillé lors de deux séances à huis clos, afin de recevoir une base d'informations et de rédiger un avis. Leur travail a été accompagné par l'agence « Médiation et Environnement ». La région affirme vouloir intégrer l'avis produit par la conférence dans l'élaboration de son « plan climat ». Cet avis a été officiellement remis au président de la région le 26 juin 2007.

- Consultation ponctuelle (6 cas)

Les consultations ponctuelles sont des exercices isolés de dialogue entre les institutions régionales et la population. Le cadre de ces consultations peut varier (assises thématiques, assises générales) et leur objectif aussi (établir un débat, recueillir des avis), mais leur principe est d'élargir le cercle des interlocuteurs régionaux au-delà des réseaux déjà constitués de porteurs d'intérêts. La conséquence de cet élargissement est souvent un éloignement du lien à la décision.

Exemple : Les Assises régionales 2005 (Pays-de-la-Loire)

A l'instar d'autres régions (Auvergne, Rhône-Alpes), la région Pays-de-la-Loire initie une vaste opération de réunions publiques au début de l'année 2005. Les Assises régionales 2005, qui ont regroupé en tout 32 commissions thématiques (pour près de 1300 « acteurs régionaux »), 5 débats publics organisés dans 21 villes différentes des Pays-de-la-Loire, une enquête auprès de 1000 habitants de la région, un questionnaire diffusé par la voie du journal régional et enfin un forum de synthèse sur 2 jours. Au terme de cette consultation, la région rédige un « manifeste régional 2006/2010 », annoncé comme le résultat des Assises régionales.

- Concertation des usagers (9 cas)

Les dispositifs de concertation des usagers rassemblent les dispositifs pérennes permettant de cibler un public « d'usagers » d'une politique publique et de les associer de manière régulière à l'adaptation de l'offre de service régionale. L'association de ces publics obéit à des règles différentes<sup>23</sup> mais c'est la conjugaison d'un public « usager » et d'une certaine récurrence du dialogue entre ce groupe et les institutions régionales qui délimitent les contours de cette catégorie.

---

<sup>23</sup> Par exemple, les règles de recrutement des comités de ligne varient d'une région à l'autre.

Exemple : les comités de parole (Centre)

Le cas du comité de parole est un peu exceptionnel car ce dernier est à cheval sur deux catégories (Concertation usager/instance consultative). Suite aux mouvements de protestation des étudiants du secteur sanitaire et paramédical, le conseil régional met en place, en 2006, le « Comité de parole », rassemblant les délégations et représentants étudiants de chaque filière du secteur (les frais de transports sont remboursés par la région) afin de favoriser les échanges avec les élus. Cette première concertation se pérennise en instance de consultation (réuni pour la première fois le 18 décembre 2006) afin d'associer les « usagers » à l'amélioration du service rendu. Une boîte mail a également été mise en place pour permettre aux étudiants de faire remonter leurs remarques, avis etc. L'originalité de cette instance est d'avoir été générée par des problèmes exprimés par des usagers.

- Impulsion (10 cas)

Les régions françaises agissent certes, mais financent beaucoup. A l'heure actuelle de nombreux dispositifs d'aide financière et/ou d'accompagnement sont tournés vers les thématiques liées à la démocratie participative. Qu'il s'agisse de faciliter les projets émanant des habitants, des associations, des chômeurs, des collectivités ou des syndicats, ces « impulsions » sont destinées à favoriser une sorte de « climat participationniste » régional. L'impulsion peut aussi s'adresser à l'échelle européenne (Poitou-Charentes). Ces dispositifs ont en commun d'inscrire l'action régionale dans le prolongement d'initiatives conçues en dehors (en dessous, ou au-delà) du strict périmètre territorial régional.

Exemple : Soutien régional en faveur de la participation citoyenne et démocratique (Ile-de-France)

La région Ile de France met en place en 2004 un mécanisme de subventionnement des projets destinés à « associer les Franciliennes et Franciliens à l'élaboration ou l'évaluation des politiques publiques régionales » et à « contribuer à la confrontation démocratique des idées ». Les projets doivent respecter un ensemble de critères devant assurer le respect des objectifs principaux. Une fois déposés auprès de l'administration, les projets sont présentés devant un comité d'étude des projets, composé de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, du bureau de la commission Démocratie régionale et jeunesse et d'un conseiller régional par groupe politique. Ce comité débat de l'opportunité des projets, en présence des services, puis soumet une liste au vote de l'assemblée.

- Instances consultatives (10 cas)

Les instances consultatives regroupent souvent des catégories de populations (jeunes, handicapés) et visent à leur fournir un outil de représentation permanente aux côtés de l'institution politique. L'aspect consultatif de ces instances doit également être relativisé : ces instances créées ne sont pas toutes productrices d'avis sur les politiques régionales, certaines le sont et d'autres (notamment de nombreux Conseil Régionaux de Jeunes - CRJ) initient des projets parallèles aux politiques régionales. Le modèle du Conseil Economique et Social Régional (CESR) ne se décline pas de manière aussi limpide que le laisse entendre l'existence de ces instances. Le recours à ce type d'instances semble relativement plébiscité par les conseils régionaux.

Exemple : le Conseil régional des Jeunes (Lorraine).

Le CRJ a été mis en place en 2006. Composé de 73 membres élus, de moins de 23 ans, il dispose d'un collège exécutif, de 4 collèges (lycées, CFA, insertion professionnelle et volontaires) et de 6 commissions thématiques. Les objectifs (classiques) de ce CRJ sont de promouvoir une « citoyenneté active et participative », mais également de consulter l'instance sur différents dossiers. A ce propos, les commissions thématiques recourent les grands thèmes des commissions du conseil régional (santé, citoyenneté, développement économique etc.) mais fonctionnent plus sur une dynamique de projets et pas sur le mode d'avis consultatif (sur le mode des CESR par exemple).

- Partenariat (17 cas)

Les dispositifs de partenariat regroupent les instances, évènements, processus de concertation auprès d'acteurs institutionnels ou professionnels pilotés par le conseil régional dans le but de construire un plan d'action sectoriel ou de favoriser une priorité d'action publique. Ces mécanismes sont plus proches de modes classiques de gouvernance que de participation citoyenne. Il s'agit souvent de pratiques existantes requalifiées *a posteriori* de « participatives ». Elles correspondent à des procédures de recueil des points de vue des acteurs locaux ou de fédération de ces mêmes acteurs à l'échelle régionale. Ce sont ces dispositifs qui relèvent le moins d'un changement dans l'exercice du gouvernement démocratique.

Exemple : Le Centre d'Etudes et de Promotion des Activités Lagunaires et Maritimes du Roussillon - CEPRALMAR (Languedoc-Roussillon).

Créé en 1981, le CEPRALMAR rassemble élus régionaux, départementaux, des professionnels et des membres du conseil économique et social. Le but de cette association loi 1901 est de promouvoir l'exploitation des filières maritimes dans la région. Son volet « participatif » consiste à faciliter l'échange d'informations et de concerter les différents acteurs économiques et politiques du territoire.

### 3) Des déclinaisons trop hétérogènes ?

Comme nous l'avons pressenti grâce aux différences de nature des réponses adressées par les conseils régionaux, les variétés des formes de participation relèvent en partie d'une série d'entreprises de reconstruction de sens et dans une certaine mesure, d'abus de langage. Ainsi, les questionnaires permettent de saisir la manière dont la rhétorique de la « démocratie participative » est utilisée librement par les institutions régionales, compliquant par-là même la pertinence du phénomène que nous entendons étudier. Ces manipulations rhétoriques peuvent être déclinées de trois façons.

Premièrement, une certaine « requalification » des pratiques régionales est observable, comme dans le cas du « partenariat ». Par exemple, la récurrence de l'affiliation des différents schémas sectoriels, conduits par les conseils régionaux, à l'idée de « démocratie participative » questionne la validité de cette participation. Les schémas ont un statut particulier dans la vie politique des conseils régionaux. En France, les lois successives de décentralisation ont transféré aux régions soit la

possibilité, soit l'obligation de planifier certaines politiques sectorielles : il en est ainsi pour l'aménagement du territoire<sup>24</sup>, le tourisme<sup>25</sup>, les transports<sup>26</sup> ou le développement économique<sup>27</sup>. L'exercice de consultation, figure imposée de la plupart de ces schémas, est peu à peu investi de l'enjeu par la rhétorique de la « démocratie participative ». Ces schémas, tels qu'ils sont décrits, semblent pourtant s'orchestrer autour d'une concertation classique des collectivités, acteurs économiques, têtes de réseaux associatifs, services de l'Etat et de l'opinion publique. De plus, si plusieurs régions assimilent l'existence de consultation lors de ces schémas à des éléments de démocratie participative sur leur territoire, toutes ne précisent pas ni *pourquoi* ni *comment*. Il est donc souvent difficile de déterminer ce qui permet de qualifier la conduite de ces schémas d'exercice « participatif ». L'absence de procédures standardisées assurant ce fameux impact tant prisé dans les argumentaires, brouille la nature exacte de l'« association » de la population ou des acteurs concernés. Dans un autre registre, la tenue « d'assises » (Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire) de « rencontres » (Rhône-Alpes, Ile-de-France), voire de colloques académiques (Poitou-Charentes) est un exercice revendiqué comme relevant de l'action régionale en matière de démocratie participative. Bien évidemment, jamais les régions ne situent ces événements sur le même plan que d'autres dispositifs de participation plus immédiatement liés à la prise de décision. Mais toutes les régions, ou presque, ont signalé la tenue de ces événements, ce qui nous amène à nous interroger sur la pertinence de cette affiliation. Ces rencontres et assises sont l'occasion pour les régions de montrer une intention, soit dans le domaine de la démocratie participative (Auvergne, Ile-de-France, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes), soit dans des domaines sectoriels plus ciblés (Nord-Pas-de-Calais, Limousin), sans pour autant clarifier le statut de la « participation » qu'ils entendent assurer. Entre l'événementiel et l'affirmation de compétence, ces exercices sont sûrement parmi les plus obscurs quant à l'implication des citoyens, ses buts, ses effets et les changements qu'ils opèrent. Ils n'en demeurent pas moins des pièces maîtresses de l'exercice de création de sens à l'échelle régionale (Gourgues 2008b).

Deuxièmement, une pluralité des pratiques regroupées sous des intitulés très similaires sont remarquables. La récurrence de dispositifs tels que les ateliers citoyens (Languedoc-Roussillon,

---

<sup>24</sup> Les Schémas régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) sont prévus par les lois n°95-115 du 4 février 1995, dite loi « Pasqua », d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) (art. 5) qui crée les SRADT et n°99-533 du 25 juin 1999, dite loi « Voynet », d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) qui transforme les SRADT, JO n°148 du 29 juin 1999 (art.5).

<sup>25</sup> Les Schémas régionaux du Développement du Tourisme et du Loisir (SRDTL) sont prévus par la loi n°87-10 du 3 janvier 1987, relative à l'organisation régionale du tourisme (art. 3).

<sup>26</sup> Les Schémas régionaux de Transport sont prévus par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

<sup>27</sup> Les Schémas régionaux de Développement Economique sont prévus par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 1).

Rhône-Alpes), les conférences de citoyens (Nord-Pas-de-Calais, Limousin, Ile-de-France), les jurys citoyens (Poitou-Charentes) ou les Conseils régionaux de Jeunes (Limousin, Ile-de-France, Pays-de-la-Loire, Languedoc-Roussillon, Lorraine) nous poussent à interroger les logiques de diffusion, de mimétisme et de convergence à l'œuvre entre les régions françaises. Une simple lecture du contenu des réponses montre des terminologies qui renvoient à des ordres de réalité très différents. La standardisation apparente ne résiste que difficilement à l'étude attentive des dispositifs<sup>28</sup> : le bricolage et l'adaptation locale demeurent encore les règles d'or de ces dispositifs malgré l'intervention de prestataires extérieurs en charge de la conduite et de la conception des dispositifs.

Troisièmement, les dispositifs inventoriés s'adressent à des publics très hétérogènes. La dimension fortement sectorielle et hétéroclite des déclinaisons de la démocratie participative citées par les régions Françaises interroge la nature du *public* convoqué dans le cadre de ces initiatives. A qui s'adressent les dispositifs ? Si les ateliers citoyens renvoient une vision atomisée et profane du public, basée sur le tirage au sort, les consultations plus vastes renvoient, elles, une vision peu précise de ce qui relève du public et de ses représentants. Il en est de même pour les raisons qui mènent à convoquer ces publics : il est demandé tantôt une décision (avis citoyen), tantôt une contribution dans un ensemble indéterminé dont le tri revient exclusivement aux acteurs du conseil régional (écoute sélective). Au regard des résultats de l'enquête, deux types principaux de « public » s'articulent en région. D'une part un *public concerné*. Ce public est considéré comme le regroupement de ceux « qui ont » ou « qui peuvent avoir » des problèmes liés à leur statut : c'est le public des comités de ligne, des conseils consultatifs, des comités de parole, celui qui est souvent dénommé usager, habitant, jeune, chômeur, ou handicapé. Les dispositifs produisent ainsi des catégorisations sectorielles à partir desquelles sont redéfinis des exercices de la citoyenneté (Muller

---

<sup>28</sup> C'est notamment le cas des Budgets Participatifs des Lycées (BPL), revendiqués en Poitou-Charentes, Bourgogne, Basse-Normandie et Lorraine. Même regroupés sous un même nom, les BPL varient de région en région, dans leur forme, leurs objectifs, leur gestion et leur capacité financière. On peut ainsi identifier une fracture radicale entre le BPL de Poitou-Charentes et ses trois formes « homologues ». Sans entrer dans les détails des différenciations, retenons la principale ligne de fracture : l'équilibre existant entre participation et allocation de ressources financières. Trois dispositifs de type BPL (Bourgogne, Basse-Normandie, Lorraine) établissent une enveloppe financière, préalablement aux débats d'orientations et aux propositions de projets, dans laquelle sont votés les projets déterminés par les membres de la communauté éducative. Le ciblage financier est donc antérieur aux propositions. Dans le cas de Poitou-Charentes, le mécanisme est inversé. Le débat et la délibération sont organisés au sein de la communauté éducative élargie, selon des règles communes et dictées par la région elle-même, afin de déterminer les besoins et priorités. Ces priorités sont ensuite transmises au conseil régional qui les chiffre et les met en œuvre. Le budget de 10 millions d'Euros proposé par Poitou-Charentes est donc géré en fonction des besoins exprimés au terme du processus délibératif mené dans chaque lycée. Le centre du dispositif n'est plus la définition des enveloppes mais les conditions de production des avis et priorités. C'est l'orientation même des fonds publics qui est en jeu et non uniquement la gestion d'une enveloppe complémentaire. Cette inversion a un effet direct sur les exigences liées au débat : alors que la région Poitou-Charentes organise elle-même la tenue des délibérations et du processus de participation au sein des lycées, les trois autres régions laissent chaque lycée déterminer les modalités concrètes de la sélection des projets et des priorités. La Basse-Normandie instaure ainsi un appel à projet, dont les chefs d'établissement restent les principaux catalyseurs et organisateurs. En nous limitant à ces deux exemples, la réalité d'une concordance de certains dispositifs s'apparente en réalité à un éclatement des objectifs et des gestions de ces différents dispositifs.

Duchesne 2003). D'autre part, le *grand public*. Il s'agit d'une population qui est qualifiée de « citoyens » régionaux, sur la base de son lieu de vie (et non de son identification administrative). On cherche à atteindre ce public par deux mécanismes. Le premier est un mécanisme macro : les forums, réunions publiques, assises (lorsqu'ils leur sont ouvertes) prétendent accueillir tout citoyen souhaitant être présent ; le second est un mécanisme micro : la constitution de mini publics par tirage au sort, souvent couplé à une exigence de « représentativité »<sup>29</sup>, prétend associer les « citoyens » régionaux en-dehors de leurs problèmes. Entre ces deux visions du public se glisse toutefois un acteur supplémentaire : la « société civile » ou les « acteurs locaux ». Ces acteurs recouvrent souvent les représentants consulaires, les porte-paroles syndicaux ou professionnels, les groupes d'intérêts, les entreprises, les collectivités territoriales, bref tous les acteurs pris dans les relations de pouvoir à l'échelle locale (Grémion 1976). Le renforcement de ces interrelations est considéré par certains auteurs comme un élément déterminant de « l'épaisseur institutionnelle » (Amin Thrift 1995) des collectivités régionales. Au final, l'exploitation des données de l'enquête nous conduit à relativiser la présence d'un processus homogène de diffusion de la démocratie participative au sein des conseils régionaux français.

#### 4) Une caractéristique commune : le volontarisme participatif.

Il serait pourtant abusif de considérer cette hétérogénéité comme la preuve manifeste de l'inexistence d'un socle commun à ces dispositifs. En effet, plusieurs éléments, eux aussi extraits de l'enquête, indiquent que les différentes initiatives régionales partagent une caractéristique principale : le volontarisme politique. Ce volontarisme, qui traverse et dépasse l'hétérogénéité des pratiques, se décline en trois éléments principaux.

Premièrement, les conseils régionaux s'engouffrent facilement dans les rares opportunités législatives qui leur sont offertes, avec une tendance à dépasser ces cadres législatifs : un exemple remarquable du « volontarisme participatif » des régions est le cas des exercices de schémas. En effet, malgré le flou qui entoure le statut et la portée de la participation de ces exercices, plusieurs régions affichent la tenue d'initiatives non-obligatoires, telles que des ateliers citoyens (Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Picardie) ou des comités de ligne TER<sup>30</sup>. En outre, ces

---

<sup>29</sup> La plupart des panels citoyens constitués en région obéissent certes à une règle de tirage au sort, cependant ce tirage s'effectue, non pas directement dans l'ensemble de la population, mais dans un échantillon pré constitué d'individus répondant à des critères représentatifs (âge, domicile, CSP, etc.) : on tire donc au sort tant d'hommes, tant de femmes, tant d'ouvriers, tant de cadres etc. qu'il a été défini comme nécessaire à la reproduction de la population régionale à la petite échelle du panel.

<sup>30</sup> Les comités de ligne TER sont l'exemple le plus emblématique de cette pro-action régionale. Présents dans toutes les régions Françaises (Cf. Volume 2, Annexe 4), ces dispositifs de concertation, à l'adresse des acteurs locaux et des « usagers » des transports ferroviaires (dans une mesure toujours aléatoire), font office de dispositif régional de concertation par excellence, ou du moins de fil rouge de l'ensemble des régions. Or, ces dispositifs sont institutionnalisés



différents exercices de schéma ont également tendance à se fondre dans un même modèle de concertation : tenue de réunions publiques (souvent dans les différents départements ou bassins de vie), processus en plusieurs étapes (expertise, mise en débat, retours et explications), tenue d'ateliers plus restreints, souvent thématiques. Si les modalités d'organisation demeurent vagues, la standardisation progressive des dispositifs participatifs opérée par les régions pionnières facilite ainsi l'assimilation et l'adaptation future des dispositifs initiaux dans de nouveaux espaces.

Deuxièmement, les régions engagées dans la démocratie participative semblent agir en dehors d'incitations indirectes, nationales ou européennes. D'une part, l'Association des régions de France n'occupe qu'un rôle minime dans d'éventuels transferts ou actions collectives en matière de démocratie participative. D'autre part, la faiblesse du rôle joué par l'Europe dans la promotion des dispositifs se dégage clairement des réponses récoltées (Cf. Volume 2, Annexe 3). L'hypothèse d'une influence européenne était présente lors de la conceptualisation du questionnaire pour deux raisons : la première tenait à la large influence des institutions européennes sur les actions régionales dans de nombreux secteurs d'action publique (Hooghe Marks 2001 ; Pasquier 2002). La seconde raison reposait sur l'affichage, depuis quelques années, d'une ambition en matière de participation citoyenne de la commission européenne et du conseil de l'Europe<sup>31</sup>. Si l'incitation européenne est flagrante dans certains dispositifs (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes), elle reste marginale dans le panel des actions régionales en matière de démocratie participative. Elle ne concerne que des dispositifs très ciblés (le projet DREAM en Nord-Pas-de-Calais, la tenue du premier atelier citoyen en Rhône-Alpes). Les échanges européens entretenus par les régions françaises se situent sur un autre plan : ils consistent à publiciser la démarche régionale et à créer un réseau de régions « actives » à l'échelle européenne<sup>32</sup>. Si certaines incitations européennes, à travers les programmes LEADERS par exemple<sup>33</sup>, ont pu échapper à notre analyse, il semble toutefois que, dans les dispositifs identifiés, ici l'Europe soit plus mobilisée comme faire-valoir que comme inspiration ou stimuli.

---

par la loi SRU, qui permet aux régions l'adoption de « comités de ligne ». Même si les principes de fonctionnement, d'organisation, de zonage et de qualification relèvent de logiques différenciées (Gourgues 2007), ces initiatives s'appuient sur un même socle, qu'elles investissent en définissant sa substance : en effet, la loi SRU ne préconise aucun modèle auquel se conformer, chaque région doit définir les contours de son propre dispositif. Si certaines régions ont récemment réformé leurs dispositifs déjà anciens (Alsace, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes), d'autres viennent tout juste de le mettre en place (Ile-de-France). L'adoption générale du dispositif s'accompagne du maintien de différences dans les temporalités, modalités, objectifs, gestions et impacts des comités de ligne.

<sup>31</sup> Notons, bien entendu, le plan D de Margot Wallström, mais également la tenue d'un sondage délibératif à l'échelle européenne, les programmes de promotion de la citoyenneté irriguant de nombreuses directions générales, ou les recommandations de l'agenda de Bucarest en matière de « démocratie régionale et locale ».

<sup>32</sup> C'est notamment le cas du projet IDEAL-EU de Poitou-Charentes (Talpin Wojcik 2009).

<sup>33</sup> A titre d'exemple, signalons que le caractère « participatif » des projets menés dans le cadre du programme LEADER + fait partie de la grille d'évaluation commune à l'échelle européenne. Cf. Commission Européenne, *Lignes directrices pour l'évaluation des programmes LEADER+*, janvier 2002.

Troisièmement, l'absence de contraintes en provenance de la population vient compléter ce panorama d'une démocratie participative volontariste. En effet, aucune des régions françaises n'évoque, dans sa réponse au questionnaire, une éventuelle *demande* ou *revendication* de dispositifs de démocratie participative émanant de la population. Seuls quelques dispositifs sont présentés comme le résultat d'une demande à participer au processus décisionnel, voire de conflits sociaux. Si ces demandes existent, elles sont locales, discrètes et s'apparentent à du lobbying, imperceptibles à ce niveau de focale. L'absence de demande explicite est une caractéristique souvent signalée dans le cadre des dispositifs participatifs (Godbout 1983) et souvent perçue comme une dérive de la participation (Blondiaux 2008b). Les demandes sociales concernent des éléments le plus souvent liés à la substance des politiques publiques et font partie intégrante des procédures de mise à l'agenda<sup>34</sup>. La mise en procédure de la démocratie participative ne peut être reliée explicitement à une demande ou une pression, ce qui ne disqualifie pas pour autant l'idée d'une très forte corrélation du comportement et de la structure de la « société civile » aux modalités d'exercice du pouvoir (Skocpol 2003). En effet, en nous appuyant sur d'autres types de données, il est possible de distinguer l'absence *de revendication* et l'absence *d'attente*. Ainsi, les enquêtes d'opinion pourraient laisser penser que les Français sont potentiellement demandeurs de participation à l'échelle régionale : selon une enquête de l'Observatoire Interrégional du Politique de 2004<sup>35</sup>, 56,5% des Français « souhaitent être consultés » par leurs conseillers régionaux, et 77,1% de ceux-ci se déclarent même prêts à prendre part à une réunion publique (51.6% plutôt en soirée, 25.5% plutôt le week-end)<sup>36</sup>. A l'échelle nationale, Nonna Mayer et Gérard Grunberg (2003) mettent en évidence, également grâce à des enquêtes d'opinion, la corrélation grandissante entre l'attachement à la démocratie représentative et l'attachement aux formes protestataires (manifestation) et directes (référendum) de participation politique. Ainsi, la population française témoignerait son attachement à la démocratie en exprimant une « méfiance envers le personnel politique allant de pair avec un niveau élevé de satisfaction à

<sup>34</sup> Le rôle de la population dans les procédures de mise à l'agenda reste toutefois assez obscur. Si l'on s'en tient aux travaux de John Kingdon (2003), le rôle des groupes de pression et des médias est explicitement pris en compte (pp.45-67), l'opinion publique n'est pas considérée comme un acteur capable de formuler des demandes. Il définit seulement le domaine de l'acceptable et l'inacceptable, à travers lequel les hommes politiques évolueront : « Public opinion acts more as a constraint on what is possible than as a promoter of a particular item. » (*Ibid.* p. 68)

<sup>35</sup> L'intitulé exact de la question est le suivant : « [Q25] Les conseillers régionaux de [nom de la région] ont été élus en mars 2004 pour six ans. Sur ce sujet, de laquelle de ces deux opinions vous sentez-vous le plus proche :

- Durant ces six ans, je souhaite être consulté, d'une manière ou d'une autre sur les grands problèmes de la région. - Je ne souhaite pas être consulté, ils doivent appliquer le programme sur lequel ils ont été élus.

- Ne sait pas. »

L'échantillon de 11301 enquêtés se montre ainsi majoritairement favorable à cette consultation. Source : OIP, *observation interrégionale du politique*, 2004.

<sup>36</sup> Une question supplémentaire est adressée aux enquêtés souhaitant être consultés : « Seriez-vous prêt à participer à des réunions pour réfléchir aux décisions concernant la région ? Plutôt en soirée ; Plutôt le week-end ; Vous n'avez pas le temps ; Ne sait pas ; Non réponse ; Non concerné ». Cependant, la formulation de cette question induit fortement les réponses en faveur d'une participation probable.

l'égard du fonctionnement de la démocratie française, un attachement marqué au principe de l'élection et (*une*) aspiration, que l'on note aujourd'hui dans la plupart des pays occidentaux, à plus de démocratie directe, plus de participation, sur le mode référendaire ou protestataire » (Mayer Grunberg 2003, p. 218). L'appréhension du lien entre demande sociale et participation ne peut donc être abordée qu'au prix d'un travail rigoureux et systématique de compréhension des évolutions structurelles caractérisant tant la société civile que les autorités publiques. Ce lien ne peut en aucun cas être considéré comme une explication causale fiable de la production de dispositifs institutionnels.

La fragmentation des publics, l'absence apparente d'incitations institutionnelles fortes, l'évanescence d'une demande sociale, brouillent la consistance du « phénomène » que nous prétendons appréhender mais livrent toutefois un enseignement principal. La prolifération de dispositifs correspond moins à une *diffusion* de la démocratie participative, qu'à une *irruption* faiblement structurée mais volontariste d'entreprises, d'actes et de discours convergents dans l'usage du vocable de démocratie participative. Ce désordre des pratiques se prolonge par un désordre des ambitions politiques attachées à celles-ci. Plus que la déclinaison plurielle d'un programme commun, c'est bien l'homogénéité des visées de ces différents dispositifs qui se présente à présent comme le cœur du problème.

## II- Les normes et le consensus démocratique

Le mouvement proactif que nous avons pu constater par l'intermédiaire de notre enquête préliminaire est-il soutenu par une *norme* ? L'intérêt de la mobilisation du cube démocratique d'Archon Fung est de soulever concrètement cette problématique. En effet, ce dernier a tenté de valoriser le processus d'interaction permanent entre le *design* des dispositifs participatifs et la norme d'action qui motive leur mise en place. Ainsi, pour A. Fung, pour être valables tous les dispositifs ne doivent pas être délibératifs, ouverts, décisionnaires ou au contraire agrégatifs, restreints et consultatifs. Ces critères n'ont de sens qu'à partir du moment où l'on est en mesure de saisir la « norme » guidant la mise en place de dispositifs. L'exemple de son analyse des budgets participatifs de Porto Alegre est à ce titre exemplaire. Il ne s'agit pas de déterminer si les budgets sont bons puisqu'ils répondent à tel ou tel critère. Le *design* du budget doit être conçu en fonction de la norme qui le guide, en l'occurrence la justice sociale, ou plus exactement la volonté de faciliter l'accès des pauvres au processus de décision. A. Fung identifie ainsi trois normes-types pouvant motiver la mise en place d'un dispositif : la légitimation, c'est-à-dire la capacité à asseoir la prise de décision sur un accord « populaire » élargi ; la justice, à savoir la capacité à inclure dans la décision ceux qui en sont

le plus exclus ; l'efficacité, ou l'amélioration des services délivrés au terme de l'action publique. Les trois « normes » évoquées par Fung ne sont ni exclusives, ni ne recouvrent pas l'éventail des normes que l'on pourrait mobiliser pour justifier le recours à certains dispositifs participatifs.

Notre enquête révèle ainsi un entremêlement permanent de ces trois normes et surtout, une illisibilité certaine d'une quelconque énonciation de normes dans de nombreux dispositifs. Renforcer la citoyenneté, l'efficacité, l'inclusion, la démocratie, la gouvernance, la codécision, l'écoute, le dialogue, le tissu associatif, la capacitation sont autant de motivations à compter au registre des objectifs affichés à un moment ou un autre par les institutions régionales, parfois pour un seul et même dispositif. Cette impasse normative constitue en l'occurrence un problème analytique fort, auquel la science politique a déjà proposé des solutions.

En nous penchant sur la mise en place de dispositifs participatifs, nous nous intéressons à l'éventualité d'une même norme d'application, que nous pourrions définir comme un principe directeur, une ambition. Or, en France, la proposition dite de « l'impératif délibératif » (Blondiaux Sintomer 2002) a constitué une indéniable piste de recherche concernant le lien entre pratiques participatives et norme délibérative. La question est donc de savoir dans quelle mesure l'offre publique régionale de participation correspond à l'émergence de cet impératif délibératif, question à laquelle nous répondons en deux temps.

Premièrement, nous explicitons la substance de la proposition faite par Yves Sintomer et Loïc Blondiaux (A). L'impératif délibératif est moins entendu comme un constat – les pratiques participatives sont *toujours* la déclinaison d'une norme délibérative – qu'une posture intellectuelle permettant de dégager l'étude de ces dispositifs d'une analyse critique, souvent fonctionnaliste, jugée stérile. Toutefois, l'ambition du renouvellement du regard analytique porté sur la production de dispositifs participatifs a en réalité été conduite dans une autre forme de fonctionnalisme.

Deuxièmement, sur la base de ce constat, nous nous engageons alors dans la voie d'une étude sociologiquement renseigné de la production de normes différenciées sous-tendant l'institutionnalisation de la démocratie participative, en proposant alors d'aborder cette institutionnalisation sous l'angle du consensus (B). Le consensus n'est pas entendu comme la production d'une même norme (délibérative ou participative), mais comme le processus institutionnel et politique amenant les élites politiques locales à s'accorder sur la possibilité et la nécessité d'appliquer des formes (différenciées) de démocratie participative.

## **A) *Des normes à la norme***

Si les travaux d'Archon Fung stipulent l'existence de *normes*, renvoyant peu ou prou à l'identification d'un *problème à résoudre* en fonction duquel est convoquée la démocratie

participative, ce rapport à la norme n'est pas unique. De nombreux travaux, concernant notamment la démocratie délibérative, ont par exemple tenté de définir une norme *à atteindre*, afin de comparer les réalisations concrètes dans leur capacité à satisfaire les exigences normatives<sup>37</sup>. Parallèlement, la science politique française a également tenté d'envisager la possibilité de saisir la prolifération de dispositifs participatifs par l'intermédiaire d'une norme *qui se diffuse*. C'est notamment le cas de l'idée d'impératif délibératif, qui repose sur l'équation suivante : il existe une coexistence troublante entre la montée en puissance des théories délibératives de la démocratie et la multiplication d'occasion de débats à travers l'action publique. L'impératif délibératif soulève ainsi une question centrale : dans quelle mesure ces initiatives pratiques sont-elles le témoignage de l'émergence d'une nouvelle norme démocratique, la norme délibérative ?

Nous explorons, dans un premier temps, le détail de cette proposition, en tentant d'en dégager les limites (1) mais surtout d'en saisir le sens critique. En effet, la recherche d'une éventuelle norme sous-tendant la diffusion de la démocratie participative n'a pas été menée de façon fortuite. Elle répond au souci de dépasser les cadres d'analyse hérités d'une tradition critique ancrée dans la sociologie politique (2) ne permettant pas de « prendre au sérieux » l'impératif délibératif (Blondiaux 2004). Toutefois, les travaux produits dans le sillage critique de l'impératif délibératif renversent le problème : faute de s'opposer véritablement aux analyses proposées par la sociologie critique, ces travaux ont tendance à négliger la genèse de la démocratie participative et à transformer l'hypothèse de l'impératif délibératif en constat, conduisant alors à une autre forme de fonctionnalisme (3). En nous appuyant sur des recherches récemment conduites, notamment par Catherine Neveu ou Cécile Blatrix, sur la genèse de la démocratie participative, nous envisageons alors des pistes de sortie de cette double impasse.

### 1) L'impératif comme levier normatif

Depuis le milieu des années 1990, les dispositifs de concertation, participation, délibération prolifèrent, adoptés par un ensemble d'acteurs publics toujours plus vastes, tant nationaux que locaux, en France comme dans le monde. Sur cette base empirique, s'effectue la construction d'un des axes majeurs de l'étude de la démocratie participative en science politique : l'idée d'un impératif délibératif (Sintomer Blondiaux 2002) puis participatif (Blondiaux 2008b). Ce constat rejoint ceux établis par des travaux anglo-saxons sur les mutations constatées à l'échelle mondiale, en faveur d'innovations démocratiques, répondant aux difficiles équilibres d'une démocratie prétendant s'exercer au cœur du capitalisme (Dryzek 1996) ou de l'érosion de la « vitalité démocratique » (Fung

---

<sup>37</sup> C'est notamment le cas de certains travaux relevant de la *deliberative democracy*, qui tentent d'analyser des expériences concrètes depuis les travaux théoriques portant sur les formes délibératives de démocratie. Cf. notamment Mansbridge 1980 ; Hunold Young 1996.

Wright 2003). La force de ces approches est de situer la réflexion à une échelle mondiale, permettant ainsi de réfléchir à une mise en relation des différentes expérimentations, jusqu'alors isolées et minoritaires dans leurs contextes locaux ou nationaux.

La base de ces approches, comme par exemple celle de Loïc Blondiaux et Yves Sintomer est alors de placer le « dispositif », au sens d'une matérialité extérieure aux discours et aux acteurs, au centre de l'analyse. L'idée d'un impératif renvoie dans ce sens à un constat : celui d'un *changement* dans les « pratiques de décision », constatable grâce à la matérialité des dispositifs, dont on fait l'hypothèse qu'il est « accompagné » par un changement idéologique plus souterrain. Plus précisément, le phénomène empirique<sup>38</sup> est mis en parallèle avec l'évolution du champ académique. Les auteurs observent en effet le succès grandissant des théories délibératives de la démocratie en science politique : celles-ci définissent un idéaltype de démocratie basée sur des procédures collectives de formation de l'opinion, opposées aux traditions libérales (cumulativité) et républicaines (intérêt général). Sans être considérées comme la cause du phénomène observé dans les pratiques, ces théories constituent l'autre face de ce que L. Blondiaux et Y. Sintomer identifient comme une nouveauté. Leur question est alors celle de la signification de ce tournant simultané dans les pratiques et dans les théories : « Ce double mouvement, pragmatique et théorique, indique-t-il une transformation en profondeur des formes et des registres de justification de la décision démocratique ? Différents indicateurs laissent à le penser » (Blondiaux Sintomer 2002, p. 18). Ces « indicateurs » correspondent à l'existence de différents dispositifs et à l'argumentaire qui les fonde. La liste des dispositifs<sup>39</sup>, semblable à celle que nous avons pu établir à l'échelle régionale, est interprétée comme une succession de matérialisation d'un *impératif délibératif* : « Il [l'*impératif délibératif*] s'exprime dans les modes plus égalitaires de consultation de la « base » et semble s'imposer comme l'une des dimensions obligées de l'action collective en particulier dans les nouveaux mouvements sociaux » (Blondiaux Sintomer 2002, p. 19). L'impératif apparaît chaque fois qu'émerge un dispositif mettant au centre de son fonctionnement le dialogue et le débat<sup>40</sup>.

Dès lors, les deux auteurs cherchent à définir la norme à laquelle peuvent être rapportées les différentes expériences (Blondiaux Sintomer 2002, p. 22). La réponse se trouve, selon eux, dans le courant habermassien des théories de la démocratie. Ce courant a pour caractéristique de refuser les

---

<sup>38</sup> « Dans la sphère de l'action publique s'intensifie le recours à des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif. Corrélativement sont mises en place des procédures nouvelles visant à organiser les discussions entre les parties en présence » (Blondiaux, Sintomer 2002, p. 17-18).

<sup>39</sup> « Comités de sages, commission locales de la consultation du public, conseils de quartier, organismes partenariaux mis en place dans le cadre de la politique de la ville, commission nationale du débat public conférences de consensus ou jurys de citoyens etc. » (Blondiaux Sintomer 2002, p. 19).

<sup>40</sup> Citons, par exemple, la CNDP, les forums hybrides, les jurys citoyens, les sondages délibératifs.

débats entre démocratie représentative et démocratie participative, libéralisme et républicanisme, en proposant « le plus souvent des variations sur la figure de base posée par le philosophe allemand, selon laquelle la légitimité démocratique repose sur l'accord intersubjectif auquel les citoyens sont susceptibles de parvenir dans leurs discussions dans l'espace public et grâce aux procédures de l'Etat de droit démocratique » (Blondiaux Sintomer 2002, p. 22-23). L. Blondiaux et Y. Sintomer ont toutefois conscience que les développements des théories délibératives de la démocratie<sup>41</sup>, appuyés sur Habermas, sont en décalage apparent avec les réalisations accessibles aux observateurs. Ainsi, dans l'inventaire des expériences locales censées incarner cet impératif<sup>42</sup>, la délibération a quelque peu disparu : « l'injonction participative » locale, concentrée dans la politique de la ville, se fonde pourtant dans l'inventaire des manifestations empiriques d'une norme délibérative. Les deux auteurs justifient alors la connexion qu'ils établissent entre leur inventaire et la « norme » délibérative de la manière suivante :

« Pourquoi s'arrêter sur de tels arguments (*délibératifs*), très éloignés en apparence des dispositifs politico-administratifs évoqués précédemment, issus qui plus est d'une littérature qui se cherche encore des traducteurs en France [...] ? Parce qu'ils nous semblent offrir l'une des formes de théorisation les plus accomplies de ce « nouvel esprit de l'action publique » qui semble s'imposer de façon croissante dans la politique contemporaine. » (Sintomer Blondiaux 2002, p. 26)

La cause de la distorsion et de la difficulté d'assemblage résiderait alors dans le péché d'élus qui, dans un élan d'enthousiasme, confondent les caractères délibératifs et participatifs de ces dispositifs et brouillent la norme. Le caractère flou de la participation permet l'établissement de « consensus faciles et superficiels » et assure la diffusion des dispositifs, où la norme est moins absente que brouillée.

La construction mal assurée de dispositifs s'attachant à un même mouvement, qu'il convient de saisir, change le statut de la « démocratie participative » : celle-ci n'est plus le support d'ambitions normatives mais une *norme elle-même*. Loïc Blondiaux poursuit cette construction en transformant l'impératif *délibératif* en impératif *participatif*, correspondant cette fois-ci à « l'idée d'un inéluctable renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique » (Blondiaux 2008b, p. 6), la participation étant devenue « une figure obligée de l'action publique et un nouvel art de

---

<sup>41</sup> La délibération est saisie par L. Blondiaux et Y. Sintomer comme un mouvement théorique précis, se distinguant des théories plus participatives, apparues aux Etats-Unis dans les années 1970, ces dernières ne se préoccupant que très peu du caractère délibératif de la participation qu'elle souhaitait promouvoir. Nous revenons ultérieurement sur ces différences.

<sup>42</sup> Les deux auteurs notent : « En France, c'est au plan local qu'il faut chercher les tentatives les plus nombreuses sinon les plus abouties d'intégration des citoyens à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques publiques » (Blondiaux Sintomer 2002, p. 21). Un constat similaire a été établi à l'échelle européenne (Steyvers *et al.* 2006).

gouverner » (*Idem*). L'image de Nicolas Sarkozy, se comportant comme « un monarque électif » (Blondiaux 2008b, p. 8), modifie sensiblement le statut de cet impératif. S'il convient toujours de faire l'inventaire et le bilan des expériences qui *incarnent* l'impératif, L. Blondiaux ambitionne également de faire de la démocratie participative une « alternative politique » (*Ibid.*, p. 9). Pour ce faire, il devient indispensable de regarder de près les expériences, de les clarifier et de les classer afin de démasquer les faux-semblants ; et parmi ces ambitions, l'une d'entre elles retient particulièrement notre attention :

« En mettant à jour les processus relativement complexes qui sont à l'œuvre dans la redécouverte et la promotion de cet idéal participatif, nous souhaitons comprendre les motivations des uns et des autres, les sens souvent contradictoires que recouvre l'invocation de cette thématique, jusqu'à faire l'hypothèse que la force de cette notion tient précisément à son indétermination, à sa capacité à s'inscrire dans les stratégies et les registres de légitimation politique les plus disparates. » (Blondiaux 2008b p. 10)

La norme, après avoir été dégagée, doit être à présent délimitée, voire défendue. Ce basculement normatif n'est pourtant pas une spécificité des travaux de L. Blondiaux et Y. Sintomer. L'originalité de leur posture est de se démarquer des constructions idéales-typiques de la théorie politique, le plus souvent anglo-saxonne. Ces dernières ont en effet une portée normative, dans le sens où elle justifie théoriquement le recours à tel ou tel type de démocratie. Les démocraties « forte » (Barber 1984), « délibérative » (Cohen 1989 ; 1997) ou « discursive » (Dryzek 1990 ; 2000) sont autant d'exemples de ces constructions tentant de justifier sur la base d'arguments théoriques le recours à un modèle particulier d'idéal démocratique<sup>43</sup>. Sans s'inscrire dans ce type de développement, la visée normative de L. Blondiaux et Y. Sintomer s'ancre plus solidement dans les sciences sociales, en adoptant une entrée empirique forte. Ainsi, la multiplication de textes juridiques se référant à la participation<sup>44</sup> comme l'émergence de la démocratie participative dans les pratiques de la municipalité « socialiste »

---

<sup>43</sup> Ian Shapiro (2006) a tenté, par exemple, de démontrer la manière dont la délibération peut contribuer à réduire la domination, inhérente à tout exercice du pouvoir. Faute de développer des arguments empiriques précis, Shapiro ouvre notamment une discussion des travaux de Joseph Schumpeter, en tentant de trouver une voie alternative entre une théorie démocratique conflictuelle et oligarchique et une théorie résolument tournée vers le consensus et l'accord (*agreement*) (Gutmann Thompson 1994).

<sup>44</sup> Loïc Blondiaux (2005) a distingué par ailleurs, deux périodes dans l'avènement législatif de la participation :

- *L'instauration des principes* : au début des années 1990, trois textes de lois majeurs affirment les principes d'une participation des citoyens aux affaires publiques locales. La loi d'orientation sur la ville (1991) rend obligatoire la concertation dans la politique de la ville, la loi Administration Territoriale de la République (1992) affirme le droit pour les habitants d'être informés et consultés, la loi Barnier (1995) invente le débat public à la française et rend obligatoire la consultation pour tout projet d'aménagement du territoire ayant des répercussions environnementales. Ces lois reconnaissent un principe de participation sans lui donner les formes coercitives nécessaires pour s'exercer.
- *Des mesures plus contraignantes* : à la fin des années 1990, une série de lois introduit quelques éléments contraignants, malgré tout assez timides. La loi Voynet (1999) instaure les conseils de développement dans les Pays et les agglomérations, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000) rend obligatoire la concertation pour les Plans Locaux d'Urbanisme, la loi Vaillant (2002) rend obligatoire les comités de quartier pour les agglomérations de plus de 80000 habitants et reconnaît le statut d'Autorité Administrative Indépendante à la Commission Nationale du Débat Public.



de Porto Alegre, du ministère danois de la recherche et de la Banque Mondiale, méritent d'être interrogées dans la mesure où elles peuvent *réussir* ou *échouer* dans leur capacité à porter une alternative démocratique.

La norme devient alors une manière de comprendre la portée et les limites des expériences observées, mais surtout, et c'est le plus important, d'appréhender le décalage entre norme et réalité non pas comme un vice à dénoncer, mais comme une tension toujours à l'œuvre à propos de laquelle il convient de réfléchir. Cet enjeu nous semble crucial dans la démarche de l'impératif et nous semble également résolument ancrée dans un débat concernant la démocratie locale française dans son ensemble.

## 2) L'insatisfaction de la critique

Toujours dans leur texte inaugural de l'impératif délibératif, L. Blondiaux et Y. Sintomer identifient un « problème » vis-à-vis duquel ils se positionnent. Pour eux, les analyses de la démocratie locale, et notamment des dispositifs participatifs, mettent essentiellement en valeur un jeu d'instrumentalisation dont l'élu sort toujours vainqueur. S'ils reconnaissent une pertinence certaine à ces analyses, ils souhaitent dépasser ce discours trop « fonctionnaliste ».

Ce discours scientifique attribue en effet une fonction aux dispositifs participatifs, dont il est difficile de sortir : motivées par le souci d'efficacité, d'acceptabilité, d'affaiblissement de la critique et de la contestation, de concessions procédurales, de prise en compte d'une complexité des sociétés désormais parcellisées en sous-systèmes, d'une prise de température de leur environnement social, les autorités garderaient la main sur les règles du jeu participatif et transformeraient les dispositifs en simples outils managériaux de gestion du social. Les dispositifs seraient en quelque sorte condamnés, par la nature même de l'intentionnalité de leurs instigateurs et des caractéristiques du système politique local, à n'être que des simulacres. Cette posture s'incarne notamment dans les travaux concernant l'étude de l'enjeu démocratique au cœur de la décentralisation française.

Les travaux de sociologie des organisations sur les systèmes de notabilité locales et les mécanismes de régulation croisée assurant les accords entre élites locales et étatiques sur les orientations politiques (Grémion 1976 ; Crozier Thoenig 1975) marquent profondément la perception de la science politique vis-à-vis d'une démocratie locale dont il convient de débusquer les pièges, et ce même après la décentralisation de 1982. Malgré l'inscription de la démocratie locale dans différents textes législatifs, le pouvoir à l'échelle locale, et particulièrement communale, reste concentré dans les mains des élus locaux (Mabileau 1997). Les dispositifs de participation ne sont que des symptômes marginaux d'une managérialisation de l'action publique locale, les élus considérant leurs électeurs comme un groupe de « clients » à satisfaire. Le phénomène ne touche pas que la France

(Mabileau *et al.* 1987) et révèle une faible demande de participation, surinvestie par des élus en quête de légitimité. Le référendum local, apparu lui aussi dans les textes législatifs, fait les frais de cette désillusion démocratique. Marion Paoletti (1997) analyse l'apparition et l'intégration du dispositif comme une mécanique de neutralisation d'un outil de renforcement démocratique par les règles de la lutte politique locale. Dans cette perspective, chaque dispositif renvoie inexorablement à l'enjeu d'une absence manifeste de démocratie locale : cumul des mandats, confusion des pouvoirs exécutifs et législatifs, faiblesse des assemblées, opacité des gestions, sont les symptômes d'un pouvoir local en manque de démocratie (Paoletti 2007 ; Koebel 2006). Dans ce contexte, la « démocratie participative » ne peut que venir s'encaster dans la (re)production de l'ordre politique en place. Si l'ensemble des travaux concernant la démocratie locale ne sont pas alignés sur cette position, la plupart d'entre eux renouvellent une prudence (salutaire) vis-à-vis des discours et pratiques des autorités locales en matière de démocratie participative. La déconstruction des rhétoriques de la proximité (Nonjon 2005b) ou du développement durable (Goxe 2007 ; Lefebvre 2007b) permet d'illustrer un décalage entre changements rhétoriques et changements réels dans la mise en place de dispositifs dits « participatifs ». Toutefois, la tonalité des travaux passe peu à peu d'une condamnation de la participation au nom de la démocratie (ou plutôt de son absence) vers une prise en compte des limites de cette participation. Cette évolution est notamment visible dans le cas de la participation à l'échelle urbaine (Jouve 2005 ; Sintomer De Maillard 2007), qui oppose souvent une participation « incantatoire » à l'analyse des mutations, certes marginales, mais à l'œuvre dans ces dispositifs (Donzelot Epstein 2006).

Plus largement, cette tendance peut être rapportée à une évolution marquant l'ensemble de la science politique française, alors prise dans une tension permanente entre *portée* et *insatisfaction* de la critique. La sortie d'un discours strictement fonctionnaliste concernant la démocratie locale fait écho à d'autres entreprises du même type, concernant notamment la compréhension et l'analyse des systèmes démocratiques locaux. Patrick Le Galès (1995), par exemple, fait de l'analyse en termes de gouvernance la possibilité de sortir l'étude des configurations urbaines d'un double piège manichéen :

« Il y a dans l'utilisation du concept de gouvernance urbaine des ambiguïtés quant à la citoyenneté locale et aux formes de représentation. Il doit être clair que l'utilisation de ce concept n'a pas du tout pour objet de minorer le problème de la démocratie locale et de l'espace public local. Dans notre esprit, elle aurait plutôt l'avantage de poser des questions sur ce point et de sortir de positions manichéennes mettant l'accent, d'un côté sur le présidentielisme autoritaire des élus et, de l'autre, sur une vision idéaliste de la démocratie locale héritée de la synthèse républicaine de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle en France. » (Le Galès 1995, p. 63).

Même si la question de la « citoyenneté » n'intéresse pas le Galès que marginalement, l'entreprise de rénovation des cadres d'analyses du local que prétend véhiculer le concept de « gouvernance urbaine », notamment par l'étude des interactions entre sous-systèmes locaux, s'accompagne d'une sortie des discours « manichéens » sur la démocratie locale. Quelques années auparavant, l'étude des élus locaux avait été également fortement renouvelée dans ce sens. L'étude de la construction des métiers politiques, basée sur les jeux de « rôles » opérés par les élites politiques impulsé par la gestion des contextes d'action (Faure 1992 ; Lagroye 1994 ; Le Bart Fontaine 1994)<sup>45</sup> a permis de dépasser une analyse systémique très cloisonnée, limitant l'activité des élus à des entrepreneuriats et à des gestions de capitaux (Bourdieu 1981 ; Gaxie 1994). Sans toutefois renier l'intérêt et le calcul politique, la diversification des cadres d'analyse des élus locaux a permis d'appréhender une réalité mouvante à la suite des lois de décentralisation française.

*L'impératif délibératif* apparaît donc au moment d'une évolution des discours critiques et entend approfondir la piste des avantages latents, ou non immédiats de la participation. L. Blondiaux et Y. Sintomer utilisent l'impératif notamment pour sortir les dispositifs du débat franco-français sur la décentralisation. La norme délibérative problématise différemment l'émergence des dispositifs participatifs. Elle sous-entend que les dispositifs, qui se démultiplient, appartiennent à un mouvement global, restant envers et contre tout des leviers potentiels d'une nouvelle pratique de la démocratie. C'est la raison pour laquelle les deux auteurs choisissent de se dégager d'une analyse fixée sur les conditions politico-institutionnelles d'émergence des dispositifs, pour se concentrer sur le cœur du fonctionnement des dispositifs. Pour ce faire, ils mettent en avant les présupposés théoriques (un élitisme plus ou moins affirmé) et normatifs (une nostalgie parlementaire républicaine) à la base des critiques spécialisées dans le dévoilement, pour leur opposer une voie nouvelle :

« Ces considérations sont reprises lorsque des sociologues critiques affirment que la diffusion de l'idéologie délibérative ne fait que contribuer à la reproduction des rapports politiques et sociaux de domination. La plupart du temps, ces problématiques ne ressentent pas le besoin d'énoncer clairement le point de vue normatif qui viendrait donner sens à leur critique et la différencier des théories élitistes traditionnelles. Certains auteurs sont ainsi hantés par la nostalgie d'un âge d'or du parlementarisme classique. D'autres mettent en lumière les contradictions entre idéaux proclamés et pratiques, sans se prononcer sur le caractère désirable ou non de ces idéaux. D'autres enfin semblent énoncer leur critique au nom même de la norme délibérative qui est transgressée en pratique. Toutes perspectives légitimes mais qui nous semblent risquer de

---

<sup>45</sup> On signalera également à ce propos l'apport du regard ethnographique de Marc Abelès (1989).

manquer leur cible faute de prendre au sérieux, le plus souvent, les cadres normatifs sur lesquels les dispositifs étudiés se fondent. » (Blondiaux Sintomer 2002, p. 33)

Pour les deux auteurs, les intentions et les fonctions assignées aux dispositifs importent peu. Ces derniers contiennent des forces qui peuvent être libérées dans la pratique et dépasser par-là même les intentions à leur origine. L. Blondiaux reprend d'ailleurs cette idée par la suite dans l'impératif participatif (2008). Sans véritablement remettre en cause les constats du cynisme calculateur des élites politiques, pouvant indéniablement bloquer l'avènement d'une « véritable » démocratie participative<sup>46</sup>, L. Blondiaux présente toutefois les « raisons d'espérer ». Les élites politiques sont vraisemblablement dépassées, ou converties par l'effet même des dispositifs qu'elles croient instrumentaliser :

« L'expérience montre que l'introduction d'une dose, même limitée, de participation dans l'action publique a toutes chances de produire des effets. Ces effets peuvent être marginaux, indirects, inattendus, ils n'en modifient pas moins le caractère des cadres ordinaires de la discussion des choix publics. » (Blondiaux 2008b, p. 94)

Concernant les autorités publiques, L. Blondiaux évoque l'idée d'une évolution des comportements et des attitudes de ces dernières, provoquée par l'effet même des dispositifs. Les tenants traditionnels de l'autorité sont « condamnés » à faire une place à d'autres points de vue, à subir la force civilisatrice de l'hypocrisie, évoquée par John Elster (1998), à modifier leur exercice du pouvoir, à ne plus être les élites et notables que la science politique française n'a de cesse de décrire depuis les années 1980 (Rondin 1985). Toutefois, la réalité du mécanisme d'apprentissage et de changement incrémental de ce qui ressemble à un « piège vertueux », est laissée quelque peu dans l'ombre :

« Si l'existence de « cliquet » dans le domaine de la participation n'est pas démontrée, toute remise en cause des principes ou violation des protocoles affichés peut s'avérer dangereuse. C'est la raison pour laquelle il faut croire, dans la durée, à l'efficacité de ces formes participatives, à leur force civilisatrice : la démocratie participative ou l'hommage rendu par le vice à la vertu. » (Blondiaux 2008b, pp. 96-97)

D'autres phénomènes – comme l'ouverture potentielle des rouages participatifs aux classes les plus défavorisées, la nature et la qualité du débat public, assurées méthodologiquement – conduisent à penser que la démocratie participative pourrait s'apparenter à un nouvel exercice du pouvoir. Sans remettre en cause la division des tâches politiques (les gouvernants décident), elle est susceptible d'ouvrir une nouvelle ère du gouvernement démocratique, dans laquelle les citoyens « ne sont plus

---

<sup>46</sup> Il serait tentant de caricaturer le terme de « véritable » en l'apparentant à l'idée d'une démocratie participative « homologuée par les sciences sociales ». L. Blondiaux (2008) évoque d'ailleurs à de nombreuses reprises cette influence de la catégorisation extérieure produite par la communauté scientifique, essentiellement en matière d'expériences de mini-publics délibératifs.

considérés comme des enfants », mais comme « des sujets politiques capables de raisonner » et d'être pris en compte.

Au-delà de ces éléments d'optimisme, l'entreprise poursuivie par Loïc Blondiaux s'avère persistante et stimulante. Faute d'établir un lien de causalité entre théorie délibérative et pratiques participatives, L. Blondiaux (2008) s'interroge à nouveau sur la coïncidence des critiques adressées aussi bien à la démocratie délibérative (théorie) et à la démocratie participative (pratique). Toutes deux seraient en effet soupçonnées de maintenir l'ordre, d'abattre volontairement le conflit, considéré pourtant comme le cœur de la démocratie. Tout en souscrivant à la plupart des critiques allant dans ce sens, des travaux théoriques de Lynn Sanders (1997) sur le danger de la reproduction de la domination à travers le mécanisme de délibération, à ceux de Cécile Blatrix (2000) montrant la manière dont les pouvoirs publics concèdent une discussion aux opposants véhéments, Blondiaux cherche une voie de dépassement de ces constats critiques<sup>47</sup>.

D'une certaine manière, l'impératif participatif n'a jamais constitué un constat, ni un résultat de recherche. Il constitue une hypothèse qui a permis d'ouvrir des voix de réflexions théoriques et critiques jusque là inenvisageables et a surtout remis en question un ensemble de postulats sociologiques systématiques, en s'appuyant sur l'importation de nombreux travaux théoriques normatifs étrangers. Toutefois, comme nous allons le voir à présent cette piste critique conteste moins les cadres généraux de l'analyse du local qu'elle ne les ignore, ou plutôt les délaisse. Cette focalisation nouvelle sur le dispositif conduit alors les chercheurs à produire une forme nouvelle de fonctionnalisme.

### 3) D'un fonctionnalisme l'autre ?

Dans la foulée de l'impératif délibératif, de nombreux travaux ont soulevé les limites d'une posture critique opposant le diagnostic d'une décision toujours monopolisée aux apparences consultatives, délibératives ou participatives. Ces théories critiques seraient en effet incapables de prendre en compte la subtilité des changements à l'œuvre. Yannick Barthe (2002), en montrant la manière dont la délibération institutionnalisée a pu ouvrir un espace de « discutabilité » dans un champ décisionnel rigide et historiquement verrouillé, entend ainsi se détacher d'une « thèse de l'inanité » à qui il reproche de ne pas comprendre les effets imprévisibles des dispositifs. Si l'autorité des décideurs n'est pas immédiatement remise en question, l'usage du dispositif délibératif par les opposants, contestataires et militants permet de placer les décideurs face à leurs contradictions et, dans le cas de déchets nucléaires, de déboucher sur une modification substantielle de l'action publique. La

---

<sup>47</sup> « [...] les critiques [...], en dépit de leur justesse et de leur force, ne portent cependant que sur certaines versions de la théorie délibérative et ne sauraient conduire à invalider tous les dispositifs et situations que l'on range habituellement sous la notion de « démocratie participative » (Blondiaux 2008, p. 283).

délibération peut donc ré-ouvrir le champ des possibles, du dicible et du pensable dans des contextes fortement marqués par les arrangements passés et les effets de verrouillage. Dans le même registre, Sandrine Rui (2004) montre comment des dispositifs de consultation autour des tracés ferroviaires sont à même de plonger les différents acteurs dans un travail de redéfinition des positions acquises. Proche de l'apprentissage social, ces dispositifs favorisent la remise à plat des divergences et multiplient des échanges, poussant les acteurs dans une intercompréhension qui demeure conflictuelle tout en faisant bouger les lignes à plus ou moins long terme. Cette vision est largement reprise à propos de différents dispositifs participatifs qui, faute d'influencer la décision de manière évidente, recèlent des effets inattendus, nécessitant une analyse micro très attentive pour être révélés<sup>48</sup>. La Commission Nationale du Débat Public a également été considérée comme le vecteur d'une discrète diffusion d'une acculturation aussi bien des décideurs que des participants aux pratiques du débat public, malgré les limites évidentes et les objections récurrentes (Revel *et al.* 2007), tout comme certains dispositifs d'action sociale qui, s'ils relèvent d'une logique largement managériale, annoncent les prémises incertaines d'une montée en puissance de dynamiques d'*empowerment*, rappelant « le fait qu'au-delà du foisonnement d'initiatives dites de participation, nous ne sommes qu'au tout début d'un mouvement de démocratisation et d'ouverture de la décision publique aux usagers » (Loncle Rouyer 2004, p. 152).

Pourtant, ces postures, si elles renouvellent profondément les perspectives de travail concernant les dispositifs à proprement parler, entérinent paradoxalement une grande partie des « thèses d'inanité » évoquées précédemment. Comme l'indiquent Rémi Lefebvre et Magali Nonjon (2003), les dispositifs de participation sont toujours perçus et étudiés comme « le résultat d'une entreprise subtile de contrôle social tendant à se rapprocher de la seule communication locale » (Lefebvre Nonjon 2003, p. 22), compte-tenu de l'intéressement des élus, constamment à la recherche de leviers de légitimité, « d'où cette impression de manipulation, de simulacre, d'artificialité des pratiques et des discours participatifs, maintes et maintes fois dénoncés par certains observateurs de la démocratie locale. » (*Idem*). Mais plutôt que d'interroger ce constat, l'étude du lien existant entre entrepreneuriat politique et démocratie participative est abandonnée au profit de l'étude des effets propres des dispositifs. En effet, « l'introduction des procédures participatives semble produire des effets non négligeables », qui provoquent l'émergence dans la sphère publique « de nouveaux acteurs (les habitants) dont les aspirations, les motivations et les ressources, complexes et fluctuantes, ont

---

<sup>48</sup> Citons à ce propos le numéro de la revue *Politix* (2006) consacré aux « dispositifs participatifs ». Dans l'introduction générale, les auteurs affirment très clairement que « dans tous les cas (de dispositifs) il s'y produit quelque chose et quelque chose mérite d'être étudié ». Toutefois « ce qui se joue dans les forums participatifs n'est, le plus souvent, pas saisissable d'emblée à l'observateur. Il s'agit de déplacement à la marge, d'effets indirects ou qui ne peuvent se jouer que dans la répétition dans la durée des débats du même type » (p. 6).

fini par réinterroger et parfois contraindre les pratiques politiques des élus » (Lefebvre Nonjon 200, p. 53). Cet abandon manifeste des analyses classiques abordant la participation par le biais des problématiques liées à la décentralisation se traduit concrètement par un déplacement du centre de l'analyse.

Les dispositifs sont désormais pris comme des « déjà-là », motivés par une série de facteurs difficiles à déterminer, comme la pertinence du local comme lieu d'expérimentation démocratique (Steyvers *et al.* 2006), la pression grandissante de la complexité sociale (Gutmann Thompson 1994) ou la crise de la représentativité (Lacroix 1992). Bien souvent l'énumération de ces facteurs causaux s'effectue sans démonstration empirique concrète et se réfère aux travaux critiques sur le sujet<sup>49</sup>. La différence majeure entre les deux approches tient alors à une question de perspective : si la *fonction* remplie par les dispositifs ne peut être qu'instrumentale dans une perspective classique des faiblesses de la démocratie locale, cette *fonction* devient le support d'autres types d'interrogations, provenant à présent des chercheurs eux-mêmes (Fung Wright 2003 ; Dryzek 1996). Les questions adressées aux initiatives de « renouvellement » démocratique, d'où qu'elles viennent, ne sont plus uniquement attachées à leur contexte de production.

Comment envisager alors l'étude empirique du contexte politico-institutionnel de production et de gestion de la démocratie participative ? S'agit-il d'un terrain de recherche à abandonner ? Rien n'est moins sûr. Manifestement, la dé-contextualisation partielle des problématiques attachées aux dispositifs participatifs ne permet pas les montées en généralité espérées, et surtout court le risque de donner une consistance artificielle à des pratiques éclatées, comme celles des conseils régionaux. Ce constat est aussi celui de Cécile Blatrix (2007), lorsqu'elle en appelle à une plus grande attention portée à la genèse des dispositifs :

« L'analyse des conditions d'émergence de chacune de ces institutions constitue un point relativement aveugle dans la littérature en sciences sociales. De fait, il est souvent rendu compte du développement de ces procédures comme s'inscrivant dans le cadre d'une crise de la démocratie représentative et répondant à une « demande sociale » de nouvelles formes de participation. Une telle lecture permet de rassembler sans plus d'examen sous le même label un ensemble procédures, de dispositifs et de pratiques inégalement institutionnalisées, auxquelles on donne ainsi une apparence de cohérence. » (Blatrix 2007, p. 43)

Comme le signale Catherine Neveu (2007), la démocratie participative a tendance à être appréhendée elle-même comme une norme, à savoir l'horizon du « bon » gouvernement. Cette position est

---

<sup>49</sup> A ce propos, il est intéressant de noter que L. Bondiaux (2008) n'hésite pas à s'inscrire dans la lignée d'essais critiques sur la démocratie locale lorsqu'il évoque les blocages des parlementaires face aux projets de réforme de la démocratie locale, l'attachement à la figure décisionnelle du maire, qui constituent autant de preuve du caractère essentiellement technocratique de la décentralisation française, cette dernière ayant largement laissé de côté la question démocratique.

problématique pour C. Neveu, dans la mesure où elle focalise l'attention sur la délimitation de ce qu'il convient d'entendre par « démocratie participative » et ne s'attarde pas sur les contextes de production des dispositifs étudiés. Ce constat la conduit à adopter une posture alternative :

« Plutôt que de la considérer comme une « norme », ce qui est proposé au lecteur, c'est de déplacer son regard, afin de saisir dans quelle mesure ces pratiques et cultures participatives d'une part constituent sinon une solution, au moins une forme de réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques contemporains et ce tant du point de vue des institutions internationales que des Etats et des mouvements sociaux » (Neveu 2007, p. 17)

Catherine Neveu, à l'instar de Cécile Blatrix, défend l'idée selon laquelle la démocratie participative n'est générée que par l'intermédiaire d'une traduction contextualisée, dont il convient de saisir le contour, avant d'appréhender les apprentissages, usages et effets latents des dispositifs en présence (Blatrix 2000). A chaque dispositif correspondrait un contexte de mise en œuvre, composé d'acteurs plus ou moins intéressés par la participation, et débouchant sur des adoptions « bricolées » de dispositifs tâtonnants.

L'enjeu serait donc de saisir ces contextes pour mieux comprendre la genèse de ces dispositifs en dehors de postulats redondants et peu appuyés empiriquement. C. Blatrix indique ainsi la nécessaire compréhension des processus conduisant telle ou telle autorité politique à adopter tel dispositif. Les entreprises de généalogie et d'historicisation des démarches participatives, de plus en plus récurrentes (Bacqué Sintomer 2010), alimentent également ce souci du « contexte » qui, faute d'être un frein analytique, devient à présent une lacune. Au vu de nos premiers constats empiriques, il semble que cette proposition, visant à saisir les « circuits de signification » locaux comme l'ensemble des facteurs donnant sens à la démocratie participative, et non plus seulement comme des réceptacles plus ou moins affectés par un mouvement homogène, cadre avec nos propres ambitions. L'étude de la démocratie participative se trouve donc face à un même problème : comment appréhender le contexte en-dehors d'une redite des leçons de la sociologie critique ? Sous quelle forme hypothétique le contexte peut-il être réinjecté dans l'analyse de la démocratie participative ?

### ***B) (Re)penser le consensus participatif***

Revenons à présent au cas des régions françaises. L'enjeu central de notre analyse est désormais de prolonger la réflexion entamée, notamment par Loïc Blondiaux, sur la possibilité de dépasser les apories de l'analyse critique, tout en évitant de reproduire un fonctionnalisme et donc de construire une hypothèse trop englobante relative au « contexte » d'implantation des dispositifs. Or, dans la mesure où nous souhaitons aborder l'offre publique de participation sous l'angle de *l'agencement*



*des différents dispositifs qui la composent*, nous devons à présent clarifier ce choix au regard de notre positionnement sur la définition des normes de la participation.

En choisissant de travailler sur *les agencements*, nous nous écartons d'une analyse ciblée sur quelques dispositifs « exemplaires ». Nous pencher sur certains dispositifs, par exemple ceux que nous jugerions – à l'aide du cube démocratique – les plus certainement liés aux canons académiques de ce qu'il est convenu de nommer « démocratie participative », impliquerait de placer notre analyse dans le sillage rigoureux de l'impératif participatif. C'est manifestement le choix opéré par plusieurs chercheurs focalisant leur attention sur la conduite de dispositifs du même type dans plusieurs pays, comme par exemple les budgets participatifs (Hertzberg Rocke Sintomer 2008 ; Talpin 2009) ou de dispositifs de débats publics, tels que le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement au Québec (Simard *et al.* 2006) et la Commission Nationale du Débat Public en France (Revel *et al.* 2007). D'une certaine manière, cet « oubli » de la région comme contexte spécifique est le plus sûr moyen de valider les penchants fonctionnalistes de l'impératif participatif.

Notre souci est donc de rapporter les différents agencements régionaux au contexte de leur mise en œuvre. Notre hypothèse de travail est donc la suivante : il existe, dans chacune des régions concernées, un accord entre les responsables institutionnels sur *ce qui doit être fait (ou pas)* en matière de démocratie participative, à l'échelle régionale, mêlant une grande variété de pratiques à l'apparence hétérogène, voire contradictoire. Or, il est impossible de déterminer *a priori* les bases de cet accord, tant sur le fond que sur la forme. L'ensemble de cet accord, des procédures qui le construisent aux postulats qui le sous-tendent, constitue ce que nous nommons à partir de maintenant le *consensus participatif*. Nous proposons donc à présent de poser les jalons intellectuels permettant d'appréhender, tant théoriquement qu'empiriquement, ce consensus. Après être revenu plus précisément sur les contours classiques du consensus démocratique (1), nous explicitons l'importance de se pencher empiriquement sur le *processus de construction* de celui-ci, mené par les élites politiques elles-mêmes et portant directement sur les règles du jeu démocratique (2). Appliqué au contexte des autorités locales françaises, deux aspects centraux de l'enjeu d'un consensus politique territorial peuvent être mis en évidence : l'accord inter-partisan et la production d'une normalisation tacite (3).

### 1) Les substances usuelles du consensus démocratique

D'un point de vue normatif, le lien unissant consensus et démocratie concerne le plus souvent la délibération, telle que formulée par les théories de la *deliberative democracy*. La thèse défendue par Amy Gutmann et Dennis Thompson (1994) compte parmi les formulations les plus explicites de ce

rapport<sup>50</sup>. La démocratie délibérative y est présentée comme facteur de dépassement des conflits moraux. Sans jamais remettre en cause la pertinence du conflit moral à l'œuvre autour des politiques, le consensus démocratique insisterait sur la « façon » d'être en désaccord (Gutmann Thompson 1990). Ils s'opposent en cela aux théories libérales de la démocratie, qui usent de la neutralité ou de l'impartialité pour dépasser les conflits moraux. Sans renier les conflits, A. Gutmann et D. Thompson proposent de les « encadrer » dans un consensus sur les procédures de mise en conflits. En faisant des principes de réciprocité, de publicité et de responsabilité la base de ces procédures (Gutmann Thompson 1996), le « désaccord délibératif » (*deliberative disagreement*) doit permettre de surmonter le défi du pluralisme qui mine la société contemporaine<sup>51</sup>. Les thèses d'A. Gutmann et D. Thompson sur le consensus partagé d'une nécessaire discussion morale entre citoyens ont été assez fortement contestées. Ian Shapiro (1999) estime par exemple que la délibération peut tout à fait ne produire aucun dépassement des conflits sociaux, voire dans certains cas, reproduire en les amplifiant les rapports de domination. L'exigence de délibération, selon lui, aveugle A. Gutmann et D. Thompson, qui ne considèrent plus les vecteurs usuels de la lutte politique : intérêts, finances, domination.

Mais au-delà du problème délibératif en tant que tel, la littérature sur la démocratie, conçue cette fois-ci comme système décisionnel, s'est elle aussi passionnée pour cette question de l'équilibre entre consensus et conflit, non plus d'un point de vue théorique et normatif, mais du point de vue du gouvernement et de la régulation démocratique. Les travaux d'Arendt Lijphart font du consensus un des deux paradigmes dominants les « modèles » démocratiques à travers le monde. Opposé au modèle majoritaire, qui tend à centraliser les leviers décisionnels dans les mains d'un groupe partisan au détriment des autres, le modèle de « démocratie consociative » s'appuie sur une répartition négociée des charges et des responsabilités entre responsables politiques et sociaux, reflétant une organisation démocratique basée sur la modération politique, l'intégration des minorités et la négociation entre élites qui permet d'imposer des compromis au delà des clivages sociaux (Lijphart 1968). L'opposition entre modèles consociatifs et majoritaires est utilisée comme un outil de travail empiriquement viable : il lui permet notamment de comparer les différents types de gouvernement démocratique (Lijphart 1984 ; 1999). Toutefois, le glissement progressif, opéré par A. Lijphart, du

---

<sup>50</sup> Sur la place du consensus dans la théorie habermassienne, voir Cook 1993. Philippe Urfalino (2007) a également entrepris, à partir d'exemples concrets, de comprendre la nature du consensus produit par la délibération. Celui-ci conclut à la production « apparente » d'un consensus, prenant plus la forme d'une absence de conflits visibles, qu'à une véritable convergence des préférences et des normes. Nous renvoyons également à des travaux proposant des dispositifs opérationnels permettant d'appliquer concrètement cette recherche du consensus comme dépassement des désaccords moraux (voir notamment Susskind 2009).

<sup>51</sup> Les thèses d'A. Gutmann et D. Thompson s'appuient en effet sur l'étude des débats « moraux » ayant agité les Etats-Unis au début des années 1990 : euthanasie, Etat-providence, environnement, etc.

modèle *consociatif* au modèle *consensuel* est l'objet de critiques. Giovanni Sartori (1994, pp. 70-75) souligne que A. Lijphart réalise un déplacement sémantique fondamental : alors que l'opposition « consociatif/majoritaire » permettait de formuler des observations comparatives pertinentes, l'opposition « consensuel/majoritaire » renvoie à la promotion d'un modèle sur l'autre. En effet, les travaux les plus récents d'Arendt Lijphart (1999) entendent démontrer que les modèles de démocratie consensuelle permettent une meilleure représentativité et une meilleure efficacité<sup>52</sup> que les modèles majoritaires. Cette position ouvre alors un champ de débat conséquent sur la pertinence des données construites par A. Lijphart et sur la validité des arguments qu'il mobilise en faveur des régimes « consensuels ».

Le point commun entre les débats sur la démocratie *délibérative* et *consensuelle* est la même approche essentialiste du consensus. En définissant les règles de son élaboration et en l'opposant à d'autres modes d'entente et d'action politique, ces travaux ambitionnent de développer un modèle amélioré ou souhaitable de démocratie. Le consensus, en démocratie, est alors perçu comme une modalité d'action que l'on pourrait défendre ou attaquer. Sylvie Guillaume (2005) met au jour cette tendance de rejet ou de plébiscite du consensus au sein de la culture politique elle-même. En abordant l'histoire politique française contemporaine sous l'angle des consensus successifs qui l'ont émaillé<sup>53</sup>, S. Guillaume entend affirmer que le consensus, même s'il n'est pas explicitement recherché ou violemment rejeté par la culture politique française, n'en demeure pas moins présent. D'un point de vue historique, les niches du consensus persistent sans exclure le conflit et inversement. Le but de cette approche est de s'opposer à une glorification du conflit politique, très ancrée dans les représentations du système politique français, en explicitant une histoire du consensus, produit à différentes époques de la République. Le consensus n'est en ce sens ni bon, ni mauvais, il est *présent*.

Dans notre perspective, le consensus doit être sorti de cette approche essentialiste. Le lieu de production et l'objet même du consensus doivent changer de place : il n'est plus le *produit*, mais la *matrice* de la démocratie participative. Pris dans cette perspective, le consensus soulève des débats de toute autre nature. En effet, l'existence d'un consensus sur la *nécessité* d'avoir recours aux

---

<sup>52</sup> Pour M. Novak (2005), une partie de l'opposition entre G. Sartori et A. Lijphart vient d'ailleurs de cette incompréhension sur la notion d'efficacité : alors qu'elle correspond à la « capacité d'agir » pour G. Sartori, elle renvoie à des « performances socio économiques » pour A. Lijphart.

<sup>53</sup> Sylvie Guillaume identifie deux consensus majeurs ayant structuré les élites politiques et la population : la République, au début du siècle, à la suite de l'intégration des catholiques ; les institutions gaullistes à la suite de l'arrivée de François Mitterrand à la Présidence de la République en 1981. Pour autant, S. Guillaume ne souhaite pas substituer une analyse historique des conflits, par une histoire du consensus. Ses pistes se veulent non généralisables et largement exploratoires. Ses travaux permettent toutefois de cerner le décalage pouvant exister entre l'affirmation de l'existence d'une lutte politique et la réalité des tractations consensuelles. On pourrait dresser le parallèle entre ces enseignements et les travaux de Bruno Jobert sur le tournant néolibéral (1994), qui montre la réalité de la conversion des élites d'Etat à un paradigme que ne reflète pas l'évolution des rhétoriques politiques.

dispositifs participatifs est souvent perçue comme le symptôme de la vacuité et de la neutralisation des dispositifs considérés.

Le recours au référendum ou à l'enquête publique en France a été largement passé au crible de cette analyse (Paoletti 1997 ; Blatrix 1997). La démocratie participative est alors rapportée à l'usage de rhétoriques et de rôles, visibles dans le plébiscite des élites politiques pour le vocable de développement durable (Goxe 2007) ou de proximité (Nonjon 2005b). Ainsi, le *consensus-matrice* pourrait se reconnecter au *consensus-produit* : les dispositifs participatifs sont plébiscités car ils dépolitisent les enjeux sociaux, afin d'assurer leur régulation par les autorités et seraient en d'autres termes des machines de production du *consensus* qui empêcheraient la révolte (Gaudin 2008). Si les autorités adoptent tel ou tel type de procédures, c'est parce que des précautions suffisantes ont été prises pour assurer la stabilité de la répartition des places et des rôles. *Donner le change sans changer la donne*, en d'autres termes, pour reprendre l'heureuse expression de Sandrine Rui (2007). Dans une version plus nuancée, certains travaux mettent en avant la primauté de l'enjeu d'une (re)légitimation des acteurs classiques de la représentation politique : les élus apparaissent ainsi comme des consommateurs avisés de techniques leur permettant de présenter une capacité de résolution des problèmes et une volonté de donner concrètement accès aux processus décisionnels (Loncle Rouyer 2004). Les travaux de Michel Koebel (1997 ; 2000) sur les conseils municipaux de jeunes alimentent ces constats : peu soucieuses du lien existant entre les jeunes conseillers municipaux et le reste de la jeunesse communale, ces instances ont essentiellement pour but de reproduire les logiques institutionnelles qui caractérisent les arènes politiques classiques (conseil municipal) à l'échelle d'une instance mimétique.

Toutefois, la diffusion de *pratiques* et de *discours* participatifs dans toutes les strates de collectivités territoriales, parmi lesquelles se trouvent les régions françaises, dans des contextes politiques et institutionnels hétérogènes, interrogent la portée de ces analyses et nous invitent à appréhender plus finement les processus de construction d'un consensus concernant les règles du fonctionnement démocratique. Le consensus n'est pas synonyme de soutien inconditionnel, ni de plébiscite, pas plus que de contrainte, de fatalité ou de reflexe. Il correspond aux postulats partagés par les agents adoptant ces dispositifs, construits au cours d'un processus contingent.

## 2) Le consensus comme processus

Le consensus, lorsqu'il est abordé comme phénomène social global, est souvent perçu en dehors de sa définition essentialiste. Pour entamer leur étude de la construction sociale du consensus, au sens d'un principe régissant la vie en commun, Serge Moscovici et Willem Doise (1992) reprochent aux sciences sociales de s'attarder sur des débats de jugements : « Si Rosanvallon assimile le consensus

au compromis et si Debray l'attribue à l'emprise de la majorité, tous deux parlent de résidu, d'un obscur rebus de vraies tensions et oppositions créatrices. Il nie toute politique, toute histoire en réveillant les dissensions réelles » (*Ibid.* p. 8). Le consensus est alors pensé comme un élément central de la vie collective, qui ne peut plus s'énoncer en termes de progrès ou de régression. Une approche semblable est revendiquée par Jean-Gustave Padioleau (1986), car elle lui permet de se détacher d'une vision axée sur la substance du consensus (les valeurs auxquelles adhèrent ou non une population, ce qui ne fait pas conflit dans la société), pour une vision « cognitive », selon son expression, de l'établissement des consensus. Il note ainsi :

« Dès lors, la perspective d'études cognitives présentée ici relativise l'impératif d'un consensus de contenu nécessaire au bon fonctionnement des groupes et des collectivités. La cohésion des sociétés oligarchiques pluralistes s'accommode de consensus hétérogènes eu égard aux activités de coordination nécessaires à leur fonctionnement et à leur survie. De ce point de vue les phénomènes d'accord sur les règles du jeu entre les élites et les contre-élites au pouvoir apparaissent déterminants puisque les catégories dirigeantes en assurent la direction. » (Padioleau 1986, p. 112)

Le consensus n'est pas un impératif, car il ne présuppose pas que l'accord se fasse sur un élément substantiel visible et explicite. On se *conforme* moins à un consensus, qu'on ne le *forme*. Le consensus devient, sous la plume de J-G. Padioleau, une institution sociale à part entière qui repose sur des schémas de construction intelligibles. Les désaccords peuvent survenir en apparence et laisser le consensus invisible. Les travaux de S. Moscovici, W. Doise et de J.-G. Padioleau se concentrent toutefois sur des processus sociaux globaux, franchissant largement les limites de l'exercice du gouvernement<sup>54</sup>. Faute d'entrer dans les débats et les développements de l'analyse sociologique ou psychologique de la formation du consensus à l'échelle du monde social, notons que la critique formulée par ces auteurs nous entraîne vers une définition plus précise de l'idée d'un processus de construction d'un *consensus* sur les formes de la démocratie. Plusieurs voies de recherche s'offrent à nous en la matière.

Des travaux de science politique mettent en relation les acteurs impliqués dans le jeu démocratique et les processus de stabilisation ou de remise en cause des formes institutionnelles de la démocratie. Ces formes regroupent les règles essentielles du jeu démocratique et ce sur quoi s'accordent les participants de ce jeu. Peter Mair et Richard Katz (1997) formulent, à travers la théorie des partis de cartel, une vision de la démocratie liant la nature des acteurs en lutte à la forme du régime. Selon ces auteurs, l'histoire des partis a vu se succéder différentes formes partisanes (élitistes, de masse, *catch-*

---

<sup>54</sup> Les auteurs n'accordent pourtant pas la même place au consensus. Si S. Moscovici et W. Doise en font un élément essentiel de la vie commune, J.-G. Padioleau ne l'étudie que comme un élément de régulation de « l'ordre social ».

*all* et de cartel), qui entretiennent des rapports différents avec la société civile et l'Etat, et qui correspondent chacune à un type précis de régime démocratique. Les partis de cartel, dernier stade de l'évolution partisane et cœur de l'analyse de P. Mair et R. Katz, définissent ainsi un type de régime démocratique disposant de caractéristiques spécifiques : (1) les citoyens sont des électeurs votant pour des groupes d'élites professionnalisées et s'intéressent plus aux résultats qu'au processus de fabrication de l'action publique, (2) les partis sont des organisations parapubliques et non des groupes de citoyens, qui alternent période d'exercices du pouvoir et périodes d'opposition, (3) le vote détermine de moins en moins l'action publique, en raison de la similarité grandissante entre partis, (4) les électeurs préfèrent la stabilité au changement (Mair Katz 1997, p. 115). L'émergence des partis de cartel correspond bien à une conception précise de la démocratie : « la démocratie cesse d'être vue comme un processus par lequel les limitations et les contrôles sont imposés à l'Etat par la société civile, pour devenir un service délivré par l'Etat à la société civile »<sup>55</sup>.

Toutefois, le lien entre partis et démocratie est un lien d'adaptation plus que de pro-action. En effet, la vision développée par P. Mair et R. Katz est celle d'un processus en étapes : chaque forme démocratique détermine, en quelque sorte, une structure particulière de systèmes partisans<sup>56</sup>. Les travaux de John Higley et Michael Burton (2006) vont plus loin dans l'analyse du lien existant entre élites politiques et type de régimes. Pour ces auteurs, le type d'élite détermine l'adoption de régimes démocratiques libéraux. Distinguant différents types d'élites<sup>57</sup> et de régimes<sup>58</sup>, la comparaison internationale de différents régimes leur permet d'affirmer un lien de corrélation directe entre la nature de l'élite politique d'un pays et l'adoption de tel ou tel régime (Higley Burton 2006 pp. 18-19). La démocratie libérale ne peut donc être adoptée qu'au prix de l'existence d'une élite unie et « convertie » aux paradigmes libéraux de la démocratie : reconnaissance de l'opposition et du débat contradictoire, autonomie vis-à-vis des populations, recherche de compromis (*Ibid.* pp. 11-12). En clair, le consensus est une caractéristique propre des élites, qui peuvent en être dépourvue et qui détermine fortement la nature du régime adopté. La démocratie est une modalité envisageable, parmi d'autres, résultant de ces accords, plus ou moins explicites, plus ou moins renouvelés. Il existe donc

---

<sup>55</sup> Traduction personnelle (Mair Katz 1997, p. 115).

<sup>56</sup> Dans cette idée, P. Mair et R. Katz s'inspirent de l'analyse faite par Ostrogorski de l'avènement des partis, au tournant du 19<sup>ème</sup> siècle, motivés par l'extension du suffrage universel. Les partis politiques, devenus des « agences semi-publiques », liées à l'Etat, ont le souci de le préserver puisque ce dernier constitue leur source essentielle de financement et d'influence.

<sup>57</sup> Ils distinguent trois types d'élites : désunie, unies de manière consensuelle, unie de manière idéologique. Le deuxième type correspond à l'idéal type des régimes démocratiques libéraux. Si l'affrontement est accepté, un consensus se forme sur les règles et valeurs du jeu politique lui-même.

<sup>58</sup> Ils distinguent plusieurs catégories de régimes en fonction des critères de stabilité du régime et de représentation. On y trouve, entre autres, les oligarchies libérales, les démocraties libérales, les régimes totalitaires ou encore les monarchies.

un processus de construction du consensus entourant les règles de l'affrontement partisan et du rapport entre sphère politique et société civile.

D'autres études peuvent compléter ce panorama de fabriques politiques du consensus, entendu désormais comme un *processus* et non seulement comme une *substance* : par exemple, le processus de construction des consensus parlementaires français, effectués par l'entremise d'une « sous-politisation », c'est-à-dire l'abandon d'arguments partisans au profit d'arguments techniques et procéduraux (Lascombes 2009), mais également la construction d'un consensus provisoire concernant la « vérité » de la gravité de la dette publique française durant la campagne électorale présidentielle française, fondé autour d'un rapport public publié en 2005 (Lemoine 2008), ou encore la centralité des procédures de coordination orientées vers le consensus de la gouvernance de l'Union Européenne (Scharpf 2000 ; Smith 2004). Enfin, les travaux socio-historiques (Offerlé 1993 ; Garrigou 1992) sur la genèse et l'institutionnalisation d'un ordre politique légitime, structuré autour du moment électif (le vote), offrent également de stimulantes voies de recherche concernant la compréhension de l'implantation sociale d'une forme du jeu politique démocratique.

Nous lancer sur la piste d'un éventuel consensus politique concernant la promotion de la démocratie participative à l'échelle régionale suppose donc de préciser la manière dont nous entendons mener cette recherche sur une forme précise d'organisation (les conseils régionaux), située dans le temps et l'espace et possédant ses propres caractéristiques. La fabrique du consensus peut effectivement se fixer sur différents mécanismes, ne renvoyant pas aux mêmes méthodes et techniques d'enquête.

### 3) La fabrique du consensus : piste théorique et empirique

A l'échelle locale, en France, deux voies principales d'exploration de la construction du consensus ont été abordées : la construction explicite d'un consensus territorial et la mise en place implicite d'un consensus technique. Ces deux types de consensus expriment les deux versants d'une même préoccupation : comprendre la manière dont les clivages partisans traditionnels sont gérés, dépassés, reformulés, cachés dans l'exercice du *pouvoir local*, entendu comme le système reliant le jeu électoral et l'action publique.

Concernant l'affirmation d'une régulation par un consensus inter-partisan, de nombreux travaux ont proposé une sociologie de sa production. Mark Kesselman (1972) avait ainsi vu dans l'exercice du pouvoir des maires français de communes rurales des années 1960 la construction d'un « consensus ambigu ». En effet, le maire français de cette époque se présente comme le garant de l'absence de division de la communauté municipale, face aux oppositions « politiques » qui pourrait nuire à la production d'un bien commun. Mais pour ce faire, le maire doit à la fois affirmer que la «

commune est naturellement unie » tout en étant « obligé de faire des efforts habiles et patients pour éviter tout développement d'une opposition » (Kesselman 1972, p. 159). L'ambiguïté d'une cohésion « naturelle » obtenue par l'évitement et le désamorçage permanent des oppositions s'appuie sur une connaissance fine des « habitants » de la commune, que seul le maire possède. Trente ans plus tard, Fabien Desage (2009) a contribué à étendre et approfondir la compréhension de ce type de mécanisme, cette fois-ci à l'échelle intercommunale. Le consensus, compris comme un régime d'« accords politiques qui semblent s'affranchir du principe majoritaire », caractérise les instances intercommunales et renvoie à un processus politique qui « tient plus de l'ensemble des compromis entre maires sur la répartition municipale des ressources intercommunales et sur le fonctionnement politique collégial de l'institution que d'un accord sur le sens et/ou les fins de l'action publique à l'échelle de l'agglomération » (Desage 2009, p. 137). Ce qui relevait du savoir-faire de l' élu local chez M. Kesselman, prend la forme d'une « régulation politico-administrative » caractéristique d'un régime politique chez F. Desage<sup>59</sup>. La sociologie de cette régulation révèle toutefois le même type de décalage entre la naturalité de façade de l'affirmation d'une gestion collégiale et consensuelle inter-partisane et la réalité d'une gestion du conflit assurée dans des espaces qui « restent presque toujours confinés aux coulisses de l'institution, où prédominent des procédures de transaction afin d'éviter la publicisation et la politisation des différends » (*Ibid.*, p. 147). L'usage politique du consensus découle alors des conditions institutionnelles de régulation de la vie politique locale. Alain Faure (2007) a quant à lui contesté une approche trop strictement fixée sur les usages stratégiques des justifications du consensus. Ainsi, derrière les grandes déclarations de l'apolitisme et de l'accord gestionnaire, se glisseraient des « choix idéologiques conséquents » et non uniquement des répartitions de ressources entre adversaires en situation de négociation permanente. Les structures intercommunales constitueraient alors des matrices bien réelles de la définition du rapport au monde, reprenant par la même une hypothèse préalable concernant la production de référentiels local/sectoriel (Faure 1993) et notamment concernant l'inclusion de la société civile :

« Derrière les rhétoriques convenues sur l'action publique conjointe et la participation citoyenne, se précisent des tensions et des conflits qui portent en réalité sur des idéaux contrastés concernant les conditions de traductions des intérêts organisés et la demande sociale en politique publique » (Faure 2007, p. 153)

---

<sup>59</sup> La vie politique de la région Nord-Pas-de-Calais a été à ce titre un terrain d'étude fertile. En effet, F. Desage s'appuie essentiellement sur l'étude de cas de l'agglomération lilloise pour montrer comment les rouages politiques du consensus politique ont survécu au changement de leadership, malgré d'apparentes discordes, Martine Aubry reformatant les contours du consensus plus qu'elle ne les remet en cause. De son côté, Rémi Lefebvre (2006) s'est intéressé à la ville de Roubaix afin de montrer comment une image consensuelle de la ville avait été construite sur la base de représentation identitaire qualifiant le territoire, de mythes et de slogans. Cette identification d'un caractère roubaisien, essentiellement construit par les mairies successives permet de dépolitiser la situation locale particulièrement marquée par les tensions et les inégalités sociales.



Sans entrer dans la controverse ouverte (production idéologique *versus* gestion des ressources), nous retiendrons de ces approches que le consensus peut être parfois revendiqué, mais se trouve toujours appuyé sur des procédures de régulation (négociations, discours) qui soutiennent son élaboration. Ce sont ces procédures qui constituent le premier pan de notre étude.

Concernant la montée en puissance d'un consensus plus discret, relatif à la technicisation de la gestion publique, l'approche de l'action par les instruments (Lascoumes Le Galès 2004) a permis d'explorer sous un jour nouveau des dynamiques de standardisation et de managérialisation de l'action publique à l'œuvre depuis le début des années 1980. Les travaux de Dominique Lorrain constituent sur ce point des balises essentielles. Après avoir démontré la stabilité des constructions budgétaires dans des communes dirigées par des partis de droite et de gauche (Lorrain 1989), D. Lorrain ouvre un débat sur l'apolitisme de la gestion municipale et sur le consensus tacite existant autour des éléments de gestion publique. Ainsi, Dominique Lorrain et Jean-Claude Thoenig (1989) s'affrontent sur la question « *does local politics matter ?* ». L'argument de Dominique Lorrain s'appuie essentiellement sur l'incapacité de son travail empirique à établir des différences dans la gestion des services publics municipaux en fonction des appartenances politiques des équipes dirigeantes. Ce dernier conteste donc l'influence du *politics* dans la gestion des politiques locales<sup>60</sup>.

Le ralliement de D. Lorrain à l'hypothèse du gouvernement par les instruments, lui permet d'affirmer son propos. Dans le cas de la politique de la ville, D. Lorrain (2006) entend démontrer la manière dont l'instrument choisi pour attribuer les aides publiques aux quartiers « difficiles » (Indice Synthétique d'Exclusion - ISE<sup>61</sup>) diffuserait une « vision erronée de la misère en France » (Lorrain 2006, p. 447), à laquelle se conformeraient les gouvernements successifs. D'autres critères, comme par exemple le revenu par habitants ou l'intégration d'espaces ciblés à des agglomérations,

---

<sup>60</sup> On note d'ailleurs un problème relatif à la définition même du *politics* dans la controverse qui oppose D. Lorrain et J.-C. Thoenig. En effet, face aux arguments de D. Lorrain, J.-C. Thoenig maintient l'idée d'une influence du *politics* sur le *policies*, en affilant cette influence, par exemple, à l'impact des cycles électoraux (p. 117), mais surtout en identifiant le politique comme un élément présent quelle que puisse être la réalité des différences et des similarités de gestion d'une municipalité à l'autre. Le politique, dans la conduite de l'action publique, renvoie pour Jean-Claude Thoenig à la régulation du local. L'adoption « des modes d'allocation particulières des ressources municipales » (*Ibid.*, p. 118), la mise en place d'un « dispositif institutionnel à base de relais associatifs et d'organes semi-dépendants » destinés à mieux contrôler les territoires (*Ibid.*, p. 119), l'apparition de normes d'action publiques « générées par les initiatives locales elles-mêmes » (*Idem.*), sont autant de marque de l'influence du politique, entendu comme gestion de l'action locale. Pour J.-C. Thoenig, « les critères habituels de « politics », c'est-à-dire l'utilisation de clivages soit socioprofessionnels soit partisans, n'expliquent pas tout et peut-être pas l'essentiel » (*Ibid.*, p. 120). Mais qu'est-ce donc que l'essentiel ? Non pas saisir si oui ou non le *politics* est bien vivant et influent, à la manière des *policy sciences* anglo-saxonnes, mais comprendre à travers l'étude des politiques – et donc, du politique – à l'échelle locale, les évolutions de l'ordre global. Ainsi, Jean-Claude Thoenig note que « de temps à autre les politiques locales sont secouées par des phénomènes que l'on pourra utiliser comme des révélateurs cliniques du milieu » (*Ibid.*, p. 122), comme ce fut le cas notamment pour l'intégration européenne (Smith, 1995).

<sup>61</sup> Cet indicateur se compose du pourcentage d'individus âgés de moins de 25 ans, du pourcentage de chômeurs de longue durée, du pourcentage d'étrangers, remplacé par la suite par un indicateur de diplôme.

permettraient de donner une vision différente de la répartition géographique de la pauvreté<sup>62</sup>. Stigmatiser les banlieues des grandes villes comme les « seuls » quartiers à problème conduit à minimiser la pauvreté rurale plus silencieuse, mais tout aussi profonde, si ce n'est plus. Dans ce cas précis, l'instrument (ISE) entretient une « dérive » politique, permettant aux institutions et aux médias d'entretenir la croyance selon laquelle la pauvreté se concentre dans les quartiers en périphérie des grandes villes, laissant dans le même temps la France de la diagonale du vide à l'abandon. Depuis les années 1960, la sphère politique a donc entretenu un « consensus autour du problème des « quartiers sensibles », au prix d'une sous-représentation d'autres territoires », moins lié à une malveillance explicite, qu'à l'accord tacite sur la pertinence de l'instrument employé.

Dans un registre différent, la primauté de la sélection des « bons » outils de l'action publique a également été assimilée à une forme d'« idéologie territoriale » (Arnaud Le Bart Pasquier 2006), faisant des impératifs de gestion et de technicisation de l'action publique les nouveaux étendards des élites politiques locales. Ces élites politiques seraient donc unies derrière un consensus technique, celui de la sélection des instruments concrets de l'action, qui réduit fortement la place des initiatives et des conflits. La construction de ce consensus se substituerait au clivage partisan et ferait du territoire le nouvel objet de l'idéologie : ainsi, si toutes les collectivités publiques sont désormais contraintes d'adopter le même type d'action publique, l'enjeu serait de faire du territoire administré le lieu d'une innovation, d'une révolution de gestion. Or, cette révolution s'incarne précisément dans le cas d'étude qui nous préoccupe, à savoir les exécutifs régionaux élus en mars 2004 :

« D'où les stratégies ponctuelles pour faire d'un territoire conquis une « vitrine », un « laboratoire », un lieu « d'expérimentation », pour une entreprise politique cherchant à démontrer sa capacité à gouverner autrement, comme l'ont affiché au lendemain des élections régionales de mars 2004 les nouveaux présidents socialistes des conseils régionaux. » (Arnaud Le Bart Pasquier 2006, p. 18)

L'idéologie s'éloignerait ainsi du cœur de l'action publique pour se concentrer sur des activités plus symboliques, destinées à rappeler la place du marquage partisan et instaurant un mouvement de va-et-vient permanent entre la boîte noire décisionnelle et les volontés de gouverner autrement. Le ralliement des élites politiques derrière la promotion de leur territoire, considérée comme le filtre de la définition de l'intérêt général, est alors une forme de consensus idéologique soudant les élites autour d'un projet commun. Les instruments techniques autour desquels s'orchestrent ces constructions de consensus constituent le second pan de notre étude.

---

<sup>62</sup> En comparant un espace rural et un espace urbain, D. Lorrain montre ainsi comment la mauvaise connexion à un ensemble de réseau (service public, transport) fait de l'espace rural un espace en grande difficulté, alors même que cet espace n'est pas éligible aux aides publiques de la politique de la ville, réservées, sur argument de l'ISE, à l'espace urbain.

Considérant que *l'offre régionale de participation* est essentiellement déterminée par l'action volontaire des conseils régionaux, l'objet du travail entamé ici est d'appréhender comment se construit le consensus autour de l'adoption de dispositifs participatifs. Sur quoi porte ce consensus ? Sur quoi, inversement, portent les conflits ? La démocratie participative est-elle une notion contestée et existe-t-il une définition communément partagée de celle-ci ? Existe-t-il un accord sur les « bons » dispositifs ? Comment saisir, depuis l'étude de ce processus, l'influence de différents facteurs exogènes sur ce processus de construction du consensus (injonction européenne, influence du jeu partisan, expertise) ? Quelle est la nature de ces facteurs ? L'hypothèse suivante découle de notre définition du consensus : il existe, au sein des instances gouvernementales un processus de négociation et d'accord qui détermine l'adoption des dispositifs que nous qualifions de « participatifs ». Le consensus peut donc se construire à deux niveaux : une communauté d'objectifs stratégiques et/ou un recours collectif à une série d'instruments.

### III- Présentation générale de la thèse

Notre thèse se divise en trois temps, marquant autant d'étapes dans le cadrage, l'étude et l'analyse du *consensus participatif*.

Dans une première partie, nous revenons sur le détail de nos cadres théoriques, méthodologiques et empiriques. Le chapitre 1 est consacré à une double entreprise théorique, qui commence par la définition précise des contours de la « démocratie participative » institutionnelle et qui se poursuit par la recherche des stratégies de démocratisation mise en œuvre par les autorités publiques. Enfin, nous y détaillons les notions mobilisées pour l'étude des organisations régionales : l'espace politique régional et les sites institutionnels. Nous proposons ainsi la construction d'un cadre analytique empruntant la voie d'une *sociologie politique des stratégies de démocratisation*, inspirées de la sociologie des organisations et des courants de recherche se revendiquant du néo-institutionnalisme. Dépassant le seul cadre des stratégies, l'institutionnalisation de velléités participatives, comprise grâce à l'étude de l'adoption et de la gestion des différents dispositifs participatifs, devient également objet d'étude. Le chapitre 2 dresse le panorama des méthodes et techniques mobilisées pour alimenter en ressources empiriques notre cadre théorique : une analyse par cas d'études, une méthode comparatiste et des techniques essentiellement qualitatives servent d'appui à notre comparaison de quatre conseils régionaux français. Enfin, le chapitre 3 livre les premiers éléments d'enquête relatifs, d'un côté, aux principales caractéristiques des régions considérées (Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Rhône-Alpes), relatifs de l'autre, à l'identification des règles

institutionnelles structurant l'espace politique régional, telles que décrites par la littérature en science politique.

Dans la deuxième partie, nous entrons pleinement dans l'exploitation des données empiriques accumulées dans les quatre régions. Le chapitre 4 est consacré aux principales traces de la genèse des pratiques et des discours de la démocratie participative dans les régions françaises entre 1986 et 2004. L'apparition récente (1982) des conseils régionaux français permet de baliser cette genèse, à la fois sur un plan national et dans chacune de nos quatre régions. Le chapitre 5 entend alors saisir la manière dont les élections régionales de 2004 ont pu constituer une rupture politique, dans le sens où elles ont constitué une période de réagencement des héritages régionaux observés précédemment. Le moment électoral (du *pré* au *post*) est alors saisi comme une séquence politique cruciale, permettant de saisir la manière dont différents groupes de partisans de la démocratie participative se structurent à la fois dans le personnel politique et administratif des conseils régionaux, favorisant ainsi l'apparition de coalitions. Le chapitre 6 aborde ensuite les luttes internes, principalement animées par des coalitions d'acteurs souhaitant promouvoir la démocratie participative au sein de leur institution. Ces luttes structurent la définition de l'expression « démocratie participative » en elle-même. Faute d'apparaître comme une rhétorique désincarnée, cette notion est l'objet d'un incessant travail administratif et politique de définition, de cadrage, d'acculturation, dont les contours évoluent avec les cas d'étude. Grâce à cette focale, nous insistons sur l'importance d'une prise en compte du *travail* généré par l'apparition de la démocratie participative, symbole d'une institutionnalisation inachevée, sans cesse remise en cause et réformée. Enfin, le chapitre 7 est consacré à dix-sept dispositifs participatifs adoptés dans les quatre régions étudiés entre 2004 et 2010 : l'adoption, la gestion et la réforme éventuelle des déclinaisons concrètes de la démocratie participative sont alors autant d'occasion de saisir la manière dont les héritages, les accords électoraux et les affrontements internes s'entremêlent dans chaque dispositif.

Dans une troisième et dernière partie, nous nous attachons à préciser les contours du *consensus participatif*. Le chapitre 8 met en évidence deux processus distincts. D'une part, la persistance d'une pluralité stratégique à l'origine des dispositifs. Chaque *design* de l'offre de participation est déterminé en fonction de la spécificité des jeux de coalitions partisanes, de l'activité d'éventuelles coalitions d'acteurs et de l'engagement des institutions régionales dans différents sous-systèmes d'action publique : en ce sens, il existe un effet de contexte sur l'institutionnalisation de la démocratie participative. D'autre part, au-delà de cet effet, les éléments matériels, transversaux à l'ensemble des dispositifs participatifs s'accumulent quelles que soient leur nature et leur région d'emplacement. Ces éléments, au nombre de trois – la centralité des fichiers de participants, la constitution d'un corps de professionnels de la participation et la production d'une traçabilité des

participants – constituent la substance du *consensus participatif*. Le chapitre 9 est donc consacré à l'exploitation de ces deux résultats de recherche. Sur la base du maintien d'une pluralité stratégique, contrastant avec une homogénéité matérielle, nous envisageons ainsi la manière dont la démocratie participative peut être rapportée à la notion de dispositif, telle que formulée par Michel Foucault, formant ainsi la *machine concrète de participation*. Partant de cette lecture foucauldienne, nous intégrons alors le cas des conseils régionaux français dans une hypothèse plus vaste relative à l'émergence d'une *capacité gouvernementale d'administration de la participation*. La régionalisation de cette participation est le témoin empirique d'un phénomène contemporain : celui de la diffusion de *machines concrètes de participation*, interrogeant la production d'un espace public administré, au regard des processus d'émancipation et de contrôle social.

En conclusion de ce parcours, nous amorçons un débat autour de la portée critique d'une hypothèse de travail comme celle du *consensus participatif*, désignant la diffusion récente de machines de participation. Cette discussion entend préciser le statut d'une analyse critique des mécanismes de cette diffusion, confrontée à des perspectives théoriques et philosophiques. Pour cela, nous ramenons les possibilités de construction de théories critiques des formes contemporaines de la démocratie à deux courants théoriques : un courant *chaud*, préoccupé par la production d'un espace politique indépendant et un courant *froid*, interprétant l'apparition de technologies de participation au moyen d'une hypothèse historique renouvelée, qui offre une clé de compréhension de l'avènement grandissant d'un consensus sur les formes d'une participation administrée et ses conséquences sur la possibilité d'une émancipation politique.

Première Partie : Cadrage théorique, méthode  
et cas d'études

## Chapitre 1 : Les stratégies démocratiques dans l'espace régional

Peut-être n'est-ce pas tout à fait un hasard si les deux théoriciens de la démocratie qui ont le plus contribué à une science politique descriptive furent Aristote et Machiavel, qui l'un et l'autre, à dix-huit siècles d'intervalles, observèrent le fonctionnement de la politique à l'échelle plus réduite et plus humaine de l'Etat-cité.

Robert Dahl, *Qui Gouverne ?*

S'il a été établi que quelques conseils régionaux français avaient bel et bien recours à des « détours participatifs », selon l'heureuse expression de Cécile Blatrix (2000), il convient toutefois de distinguer les usages que font les acteurs des notions scientifiques à partir desquels nous souhaitons construire notre *problème*. Or notre problème se construit à partir de deux inconnues : la *démocratie participative* et les *conseils régionaux*. Qu'entendons-nous étudier à travers l'analyse d'un éventuel consensus traversant les organisations que sont les *conseils régionaux* lorsque ces derniers ont recours à la *démocratie participative* ? Pour éclaircir le cadre théorique de notre travail, nous proposons de consacrer ce chapitre aux postulats de recherche guidant notre appréhension scientifique de la *démocratie participative* et des *régions*.

Dans un premier temps, nous proposons un retour sur la définition de ce que nous étudions à travers la notion de démocratie participative, dont la polysémie et le flou ont été maintes fois exposés. Par démocratie participative, nous définissons l'ensemble des *dispositifs concrets* mis en œuvre par les autorités publiques, qui entendent ainsi offrir à tout ou partie d'une population un accès élargi aux cercles de décision et de débat (I). Dans un deuxième temps, notre approche définit les usages de ces dispositifs. Partant du constat de l'impossible balisage partisan et idéologique de la démocratie participative, cette approche s'intéresse plus spécifiquement aux *stratégies de démocratisation*, qui dépassent les règles du champ politique (II). Dans un troisième et dernier temps, nous construisons le cadre théorique global permettant l'analyse de ces stratégies. Les limites d'une approche exogène de celles-ci, à travers la construction d'hypothèses néo-régionalistes et plus largement d'un cadre théorique focalisé sur l'enjeu de la gouvernabilité, nous conduisent à convoquer une appréhension de l'institution régionale permettant de saisir la genèse des dispositifs participatifs (III). Les premières indications méthodologiques, découlant de notre cadre d'analyse, sont fournies à cette occasion, dégageant ainsi les premières pistes de réponse à la question suivante : *pourquoi et comment* les conseils régionaux français ont-ils recours à la démocratie participative ?

## I- La démocratie participative, science des pratiques

Afin de préciser ce que nous étudions par la notion de « démocratie participative », il est nécessaire de revenir sur la trajectoire historique des « théories radicales de la démocratie » qui ont contribué à l'émergence du terme. Notre objectif est de saisir la manière dont les théories radicales de la démocratie participative ont progressivement débouché sur une science des pratiques participatives qui place le *dispositif* au centre des préoccupations<sup>63</sup>.

Pour commencer, nous présentons la construction d'une théorie « radicale » de la démocratie, au tournant des années 1970, notamment sous la plume de Carole Pateman (A). Celle-ci dessine les contours d'une théorie « participative » de la démocratie, en rupture avec le paradigme « réaliste » dominant depuis la deuxième guerre mondiale. A la suite de cette brèche ouverte (entre autre) par Carole Pateman, deux courants principaux de théories radicales apparaissent : les approches participatives et délibératives de la démocratie (B). Ces approches, malgré leurs différences, ont comme point commun de porter une attention nouvelle aux dispositifs (*institutionnal settings*) permettant la réalisation concrète de ces formes démocratiques. L'ensemble de ces pratiques, regroupées sous le nom de « participation délibérative », cristallise alors le développement d'une science, tentant de dégager les avantages et les dangers de leur mise en œuvre.

### A) *La théorie radicale de la participation*

Historiquement, la démocratie participative (*participatory democracy*) a d'abord et avant tout désigné une théorie « radicale » de la démocratie. Cette théorie s'oppose aux théories « réalistes » ou « minimales » de la démocratie. Le point de rupture qui fonde cette opposition se situe précisément dans la place accordée à la participation dans le fonctionnement d'un régime dit démocratique.

Cette place avait en effet été minorée par les théories dites « réalistes ». Au sortir de la deuxième guerre mondiale, ces théories convertissent les vices de la démocratie en vertus. Plus précisément, l'écart manifeste entre compétiteurs électoraux (élites, partis politiques) et population, considéré comme une menace pour le caractère proprement démocratique d'un régime par des auteurs tels que Mosei Ostrogorski<sup>64</sup>, Roberto Michels<sup>65</sup> ou Gaetano Mosca<sup>66</sup>, devient un facteur de maintien et de la

---

<sup>63</sup> Cette façon d'appréhender les « critiques » de la démocratie, émises au travers des différentes analyses du système représentatif, se démarque ici très nettement des ambitions de Robert Dahl (1989) lorsque ce dernier entreprend un travail théorique de controverse en réponse aux différents courants critiques de la démocratie libérale : en effet, les critiques ne sont considérées par R. Dahl que comme autant de mises à l'épreuve intellectuelles permettant de parvenir à la construction de sa propre vision du « bon » processus démocratique.

<sup>64</sup> Mosei Ostrogorski (1903) fut l'un des premiers artisans d'un regard sceptique sur le fonctionnement organisationnel du jeu des démocraties représentatives anglaises et américaines dès le début du siècle. Les partis politiques naissants inspirent une certaine méfiance à M. Ostrogorski. En effet, pour ce dernier, les partis politiques, qui apparaissent avec l'extension du suffrage dans les deux démocraties et la rendent possible, en permettant notamment aux populations « profanes » de fixer leurs préférences politiques en dehors du lien de vassalité qui les liait aux députés du régime



survie des démocraties. Joseph Schumpeter (1953) est sans conteste l'auteur le plus explicitement ancré dans ce tournant réaliste. Dans un contexte d'opposition grandissante entre régimes démocratiques et régimes totalitaires, Schumpeter propose une démonstration « scientifique » et rationaliste des bienfaits du système démocratique, rejetant du même coup les approches classiques de la démocratie, essentiellement philosophique. Ainsi, il entend fonder scientifiquement la capacité d'un système de délégation électorale à satisfaire les aspirations des populations votantes par le jeu de la concurrence entre entrepreneurs politiques. Inspiré par l'analyse économique, Schumpeter décrit la démocratie libérale comme un système de compétition entre élites. Les leaders en compétition se positionnent pour acquérir les plus grandes parts du marché électoral. Le rôle de la population se restreint alors essentiellement aux élections : sans influence directe sur l'agenda, une partie des aspirations populaires est tout de même intégrée par le jeu de la compétition entre élites. Ainsi, la place du vote et de la participation populaire ne sont pas centrales, mais n'en assure pas moins un contrôle sur les élites plurielles<sup>67</sup>. L'analogie économiste<sup>68</sup> permet à J. Schumpeter de justifier le recours au système parlementaire pluraliste et aux élections libres, tout en affirmant ne pas vouloir construire une théorie globale de la démocratie : la *science* de la démocratie remplacerait alors son *idéologie*. Les phénomènes qui pouvaient être considérés comme des entorses à l'idéal démocratique (existence, persistance et déconnexion partielle des élites, marginalisation des masses)

---

censitaire, menacent à long terme la démocratie elle-même, en favorisant la captation des compétences politiques par une élite restreinte.

<sup>65</sup> Roberto Michels (1915) éclaire la fatalité de la constitution d'oligarchies au sein des appareils partisans, qu'il nomme « loi d'airain de l'oligarchie ». Cette loi, si elle s'inscrit aujourd'hui dans les enseignements fondamentaux de la science politique, prend un sens résolument critique pour son auteur. Pour lui, la représentation des intérêts de la majorité non-privilegiée de la population dans le jeu démocratique impose la constitution d'organisation (Michels 1915, p. 61). De fait, toute organisation détruit la démocratie. Sa critique s'adresse d'abord aux partis socialistes censés incarner le mouvement ouvrier : ne pouvant respecter les règles démocratiques dans leur propre organisation, il semble difficile d'envisager que ces partis puissent s'accommoder du jeu démocratique dans son ensemble. Deux mécanismes sous-tendent principalement cette négation démocratique. Premièrement, le fait que l'organisation « enseigne l'apathie » à ses membres. Cette apathie est liée à la division des tâches, inhérente à l'activité partisane, qui décourage les membres de base de prendre part aux décisions, à la dépendance psychologique dans laquelle se trouvent les membres vis-à-vis du parti, à l'entente au sein du groupe des leaders. Deuxièmement, le contrôle populaire des dirigeants s'épuise au fur et à mesure de l'existence d'une oligarchie : la cumulativité de son expérience et donc de la légitimité dans la prise de décision, l'impossibilité d'une discussion de tous avec tous à l'échelle d'une grande organisation, font du parti une organisation oligarchique aux antipodes de la démocratie qu'il entend servir. Si Michels n'émet pas explicitement de doutes quant à la pertinence du système représentatif, il en critique fortement les organismes qui en constituent le support.

<sup>66</sup> Gaetano Mosca a également pointé l'existence d'élites démocratiques hégémoniques et tire de cette observation l'idée d'une « classe politique », qui par sa puissance d'organisation et son homogénéité impose sa domination à une société désordonnée. Alfio Mastrapolo (2004) complexifie toutefois cette théorie oligarchique en explorant ce qu'il nomme la « deuxième théorie » de la classe politique de Mosca. Dans cette dernière, l'oligarchie et l'autonomie de la classe politique peuvent être favorisées par la conjoncture sociale (société civile trop étioyée, aristocratie trop faible) et ne sont plus imputées aux seules vellétés de domination de cette classe. Ainsi, chez Mosca, la condamnation du régime représentatif n'est pas extrêmement claire et offre plusieurs possibilités de lecture.

<sup>67</sup> Nous pourrions toutefois signaler la similitude existante entre l'approche de Schumpeter et celle des premiers constitutionnalistes français et américains, tels que Sieyès ou Madison, qui percevaient eux aussi la représentation comme l'exercice minimal et nécessaire de l'implication du peuple dans le gouvernement.

<sup>68</sup> Analogie qui sera poussée à son paroxysme avec Anthony Downs (1957).

deviennent alors les arguments empiriques de la supériorité du système de gouvernement démocratique.

Malgré la large diffusion de ce modèle réaliste, notamment en France<sup>69</sup>, une critique théorique radicale s'oppose dans les années 1970 à la relégation de la participation au rang de variable secondaire du fonctionnement démocratique d'un système politique. L'ouvrage de Carole C. Pateman, *Theories of participatory democracy* (1970), constitue l'une des tentatives critiques les plus explicites des paradigmes structurant la théorie réaliste : c'est d'ailleurs Pateman qui reconstruit l'homogénéité de cette théorie, en plaçant dans le sillage de Schumpeter des auteurs tels que Berelson<sup>70</sup>, Eckstein<sup>71</sup>, Sartori<sup>72</sup> ou Dahl<sup>73</sup>. Selon C. Pateman, ces travaux s'inscrivent dans une même critique des théories « classiques » de la démocratie, philosophiques et spéculatives. Elle qualifie, à la suite de Peter Bachrach (1967), la perspective théorique réaliste d'« économiste ». Ces travaux optent en effet pour un sacrifice de la participation, justifié par la recherche de la stabilité des

---

<sup>69</sup> Maurice Duverger (1951) se livre ainsi à l'exercice de soutien « rationaliste » de la démocratie. Plus qu'une analyse des partis politiques, ayant d'ailleurs suscité des réactions (Lavau 1953 ; Kirchheimer 1966), l'ouvrage de Duverger procède à une définition de la démocratie dans son ensemble. Tout en reconnaissant que la démocratie est tout au plus un régime permettant aux citoyens de choisir entre plusieurs oligarchies, Duverger fait de la liberté et de la pluralité des possibilités de choix l'essence du caractère démocratique des régimes parlementaires occidentaux. Le principe d'opposition devient alors une notion-clé de la définition des démocraties occidentales : « La démocratie occidentale se caractérise essentiellement par l'existence d'une opposition organisée ; la démocratie orientale par son absence » (Duverger 1951, p. 538). Les partis ne pervertissent pas la démocratie, ils sont la démocratie. De leur existence même dépend la possibilité de l'instauration d'un régime démocratique : « Tous ceux qui vilipendent le régime des partis dénoncent cette déformation, sans comprendre qu'elle est inévitable, qu'il s'agit moins d'une déformation que d'une formation. Ils ne voient point que l'opinion brute est insaisissable, que seule une opinion élaborée peut s'exprimer et que le mode d'expression lui impose nécessairement un cadre qui la modifie. » (*Ibid.*, p. 499). L'opinion publique, « cette chose informe et gélatineuse » (*Ibid.*, p. 497), est strictement incapable d'aboutir seule à un régime démocratique. Les partis politiques doivent la structurer faute de quoi, la démocratie ne pourra jamais se consolider. L'idée de parti tribunicien contenu dans les analyses de Duverger va dans ce sens : l'existence de partis démagogiques, sans prétention majoritaire (c'est-à-dire n'envisageant pas d'occuper le pouvoir seuls) est en elle-même un facteur démocratique puisqu'elle permet la pluralité de l'expression populaire. Seul le nombre de partis sépare dans les faits dictature et démocratie.

<sup>70</sup> Pour la survie du système, selon B. Berelson (1954), l'apathie des citoyens vis-à-vis de la politique est une bonne chose, car elle atténue les conflits et amortit les tensions. C. Pateman note que Berelson promeut une science de la démocratie descriptive et non plus prescriptive comme ont pu l'être les théories classiques. D'où cette savante disqualification de la participation : dans la mesure où on considère que le système est stable et que seule une minorité participe, le système n'aurait besoin que d'un seuil minimum de participation pour se stabiliser.

<sup>71</sup> Pour Eckstein (1966), le système démocratique se maintiendra à partir du moment où s'opèrera une congruence entre tous les systèmes d'autorité dans la société : l'Etat mais aussi l'entreprise, l'école et la famille. Or, un modèle fort de congruence est impossible : il faudrait que l'école, l'entreprise, la famille soit démocratique ce qui est absolument impossible quoiqu'on puisse en dire. La congruence faible doit être acceptée. La démocratie doit donc s'accommoder de l'autorité la plus répandue dans la société.

<sup>72</sup> G. Sartori (1962) est, pour C. Pateman, l'auteur rejetant le plus violemment les théories classiques. Pour lui, la théorie doit absolument être minimisée à partir du moment où les régimes démocratiques sont installés. Pour lui, la population n'est pas active mais réactive et seules les élites démocratiques sont à même de sauver le régime face à la masse. L'apathie est définie comme une fatalité par Sartori, qui l'intègre en tant que postulat dans son schéma.

<sup>73</sup> Lorsque Dahl (1956) se demande ce qui fait qu'un système est démocratique, C. Pateman observe que la participation maximale de la population n'est pas un critère. Si Dahl ne rejette pas les théories classiques, il suit Schumpeter sur le primat qu'il donne à l'élection, à la loi du contrôle par le vote et à la polyarchie qui assure l'égalité, c'est-à-dire un homme = une voix. Mais, pour Dahl, les classes populaires sont les moins actives politiquement et regroupent les profils autoritaires : les faire entrer dans le système correspond à le menacer (Dahl 1956).

régimes, nouveau cœur de la définition et de l'enjeu démocratique. Face à ces théories, et en s'appuyant sur Rousseau, C. Pateman entend alors proposer une théorie proprement « participative » de la démocratie. Le cœur de cette théorie est la problématisation de l'apathie : il ne s'agit plus d'une donnée de base des régimes démocratiques, mais d'un problème à résoudre. La vitalité participative doit être remise au cœur de la démocratie. Cette théorie repose sur quatre points principaux. Premièrement, les institutions doivent être définies en fonction des valeurs qu'elles entendent servir. Deuxièmement, les institutions représentatives nationales ne sont qu'une partie de ce que l'on est en droit d'attendre de la démocratie. Troisièmement, le développement d'attitudes au sein de la population, telles que le souci des affaires publiques (*concern*) et l'indépendance, est un élément crucial de la démocratie, permettant à tous de s'impliquer dans la décision. Quatrièmement, l'implication directe dans la décision au niveau local, est le seul moyen de diffuser cet apprentissage, condition de la diffusion des attitudes. La démocratie participative est donc le régime dans lequel « le maximum d'inputs (participation) est requis et dans lequel les outputs n'incluent pas uniquement les politiques publiques (décisions) mais également le développement des capacités sociales et politiques de chaque individu, afin qu'il y ait un effet rétroactif des outputs sur les inputs »<sup>74</sup>. L'idée de la démocratie comme diffusion de capacités d'action au cœur de la population, véhiculées par l'ensemble des institutions sociales, conduit C. Pateman à s'intéresser à différents types d'organisations sociales<sup>75</sup>.

Cette théorie ne peut être considérée comme radicale qu'au regard de théories plus modérées, incarnée par exemple par les travaux de Robert Dahl sur la mise en œuvre effective d'un exercice démocratique du pouvoir<sup>76</sup>, ou les entreprises de classement des régimes selon leur « degré »

---

<sup>74</sup> Nous traduisons la phrase suivante : « [...] one where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual so that there is « feedback » from output to input. » (Pateman 1970, p. 43).

<sup>75</sup> L'extension démocratie promue par C. Pateman, est à la fois verticale (une plus grande participation du public aux affaires publiques) et horizontale (une extension du principe participatif aux sphères économiques). Or c'est à travers la collecte de divers éléments empiriques que C. Pateman appuie son propos et entend explorer une théorie participative de la démocratie. Dans son ouvrage, celle-ci invite à l'exploration empirique permanente des expériences « participatives ». En d'autres termes, la théorie participative n'a de sens qu'en miroir des pratiques.

<sup>76</sup> Sans contester l'existence d'une élite, Dahl (1961) entend démontrer que sa ville (*New Haven*) n'est aucunement dirigée par un seul groupe d'acteurs. En se focalisant sur trois décisions publiques, il démontre que les cercles d'influence et les élites en action changent, se renouvellent, en fonction des thèmes et du contexte. Les élites économiques sont présentes de manière intermittente, contrairement au maire, démocratiquement élu, qui représente la véritable élite municipale. A l'aide de cette validation empirique du pluralisme, Dahl (1956) fonde la notion de polyarchie : une compétition pacifique entre des leaders concurrents, réglée par l'élection, rendant obligatoire un système d'agrégation des sources de pouvoir au cœur de la décision. La polyarchie est une déclinaison concrète et historiquement située de l'idéal démocratique, qui correspond aux systèmes de gouvernement occidentaux dénommés « démocratie ». Ce système repose sur l'attribution du droit de vote aux populations et l'existence de sept institutions structurantes : la désignation des responsables politiques par le vote, des élections justes et libres, le suffrage universel, la liberté de candidature aux élections, la liberté d'association, la liberté d'expression et la circulation de l'information. La revendication d'une approche empirique permet à Dahl de transformer l'inévitable décalage entre principe démocratique et réalité gouvernementale en ressource. En basant son modèle sur l'observation concrète du système démocratique

d'achèvement démocratique<sup>77</sup>. La théorie participative de la démocratie entend moins analyser l'équilibre entre oligarchie et démocratie que fonder une nouvelle norme du fonctionnement des régimes que l'on souhaitera qualifier de démocratique. Cette perspective ouvre alors la voie à une critique *démocratique de la démocratie*, perpétuellement en recherche des modèles normatifs et empiriques de *ce à quoi pourrait et devrait* ressembler un dépassement du « modèle minimum » de la démocratie représentative, pour reprendre l'expression de Charles Tilly (2007)<sup>78</sup>.

## ***B) La démocratie participative : une démocratie de l'offre et du dispositif***

Entre 1970 et aujourd'hui, la démocratie participative, en tant que théorie politique précisément identifiable, est rapidement emportée dans une succession de courants théoriques prônant et étudiant la « démocratisation » de la démocratie. Joshua Cohen et Archon Fung (2004) ont nommé « théories radicales de la démocratie » l'ensemble des travaux qui expriment une « combinaison de scepticismes sur les capacités de régulation des gouvernements nationaux et sur les capacités de la démocratie conventionnelle de solliciter l'énergie (*engage the energies*) des citoyens ordinaires »<sup>79</sup>. Bien que traversées par différentes disciplines (philosophie, science politique, sociologie, urbanisme, économie), le couple participation/délibération constitue toutefois l'ossature de ces théories radicales.

L'étendue de la littérature produite sur ces questions nous pousse à préciser ce que nous étudions sous l'intitulé de « démocratie participative ». De quoi parlons-nous exactement ? A travers un retour sur les développements ayant caractérisés les théories radicales de la démocratie, nous définissons la démocratie participative comme *l'ensemble des opportunités de participation et de délibération*

---

américain, Dahl ouvre un chantier théorique qu'il poursuivra (Dahl 1989) afin de consolider l'hypothèse polyarchique (faute de vouloir la dépasser) face aux critiques et aux différentes théories de la démocratie.

<sup>77</sup> Charles Tilly (2007) a, parmi d'autres, exprimé ce qui constitue encore aujourd'hui la question majeure posée par la science politique à la démocratie : « Comment déterminer si le Kazakhstan, la Jamaïque, ou tout autre pays peuvent être qualifié de démocratique ? » (Tilly 2007 p. 5 ; traduction personnelle). Tilly veut savoir comment se font et se défont les démocraties, en se livrant à une analyse systématique et dynamique de la progression vers la démocratie. Insatisfait de ce qu'il identifie comme les quatre grands types de définition de la démocratie (constitutionnelle, substantielle, procédurale, processuelle), Tilly entreprend un travail de (re)définition des critères permettant d'établir des degrés de démocratie pour chaque pays étudié. Il s'appuie ainsi sur la grille établie par Robert Dahl (1998) qu'il entend dynamiser et étoffer. En effet, selon Tilly, la polyarchie constituerait une version *a minima* de la démocratie, qui ne permet pas de savoir si le Canada est plus démocratique que les Etats-Unis (Tilly 2007, p. 15). Ce type de travaux, qu'il est possible de rapprocher d'autres typologies des démocraties (Sartori 1973), constitue un important champ de recherche en science politique.

<sup>78</sup> Tilly décrit cette forme minimale comme un modèle composé de six critères : 1) L'existence d'un personnel politique élu, 2) Des élections libres, justes et fréquentes, 3) Une liberté d'expression, 4) Des sources alternatives d'information, 5) Une autonomie d'association, 6) Une citoyenneté inclusive.

<sup>79</sup> Traduction personnelle (Cohen Fung 2004, p. 169). La définition de la démocratie conventionnelle livrée par les deux auteurs recoupe les principales caractéristiques de la théorie réaliste mise au jour par Carole Pateman : « By « conventional democracies, » we mean systems of competitive representation, in which citizens are endowed with political rights, including the rights of speech, association, and suffrage; citizens advance their interests by exercising their political rights, in particular by voting for representatives in regular elections; elections are organized by competing political parties; and electoral victory means control of government, which gives winning candidates the authority to shape public policy through legislation and control over administration» (*Idem.*).

*offertes par les pouvoirs publics à une population donnée.* Deux aspects cruciaux se dégagent de cette définition : d'une part, l'idée d'une *offre*, formalisée aux travers de *dispositifs* et d'autre part, l'idée d'une *extension* de la participation à des individus qui en étaient éloignés (de manière réelle ou supposée).

Afin d'expliquer plus en détail le choix de cette définition, nous souhaitons revenir sur deux points. Premièrement, l'évolution théorique a permis à deux dynamiques potentiellement opposées, participation et délibération (1), de tenter de s'articuler à travers la création de dispositifs (2). Deuxièmement, en attachant un ensemble de vertus à la mise en œuvre de ces dispositifs, les théories radicales de la démocratie ont dessiné par là même les contours d'une science contemporaine des pratiques participatives (3).

### 1) Participation et délibération : une progressive convergence

Les théories radicales de la démocratie se sont historiquement partagées entre les travaux portant sur la participation et ceux portant sur la délibération. Tout en définissant ces deux termes, nous souhaitons soulever leurs divergences et convergences.

La participation renvoie, pour Joshua Cohen et Archon Fung (2004) à l'enjeu d'une « participation élargie à la prise de décision publique »<sup>80</sup>. Cette perspective doit être différenciée des travaux pionniers de John Dewey concernant la place de la « participation » directe des citoyens au gouvernement. La filiation entre l'offre de participation publique contemporaine et John Dewey s'établit principalement sur les positions adoptées par ce dernier contre les propos de Walter Lippmann (2008). En effet, *Le public et ses problèmes* (Dewey, 2003) entend répondre à l'argument, avancé par Lippmann, selon lequel les démocraties contemporaines doivent rompre avec l'idée d'un citoyen capable de s'engager dans la totalité des affaires publiques, et limiter la participation directe de celui-ci. Face à cette posture, Dewey redéfinit le public, en proposant de le concevoir non plus comme une entité préexistante aux choix publics, mais comme l'ensemble des individus affectés par un problème et plus précisément « l'ensemble des gens ayant un plein accès aux données concernant les affaires qui les concernent, formant des jugements communs quant à la conduite à tenir sur la base de ces données et jouissant de la possibilité de manifester ouvertement ses jugements » (Zask 2008, p. 177). Pour Dewey, la démocratie n'a de sens qu'à partir du moment où la participation du public est stimulée et non amoindrie. Mais la participation évoquée par Dewey s'apparente moins aux dispositifs participatifs contemporains qu'au processus d'enquête sociale, permettant de formaliser les expériences plurielles des citoyens afin de cibler les causes de leur détresse et de proposer des voies de résolution des problèmes ainsi mis au jour, faisant passer le public d'un statut

---

<sup>80</sup> Traduction personnelle (Cohen Fung 2004, p. 169).

passif à un statut actif. Joëlle Zask (2008) précise ainsi que l'enquête sociale, si elle suppose des ressources nécessaires à sa production (accès à l'information, organisation), n'implique pas obligatoirement la fin de la représentation : le public, formé par l'enquête sociale et « en tant qu'il participe à la réglementation elle-même » par le biais de celle-ci, « laisse place à l'institution de la citoyenneté et peut désigner à ce titre des représentants » (Zask 2008 p. 186).

La participation évoquée par Cohen et Fung est différente de celle définie par Dewey, en ce qu'elle centre l'attention sur une mécanique d'offre, permettant à une frange élargie de la population de prendre part à un processus de décision : par exemple, les référendums peuvent ainsi être considérés comme une des formes procédurales de la démocratie participative. Les pratiques référendaires, si elles sont considérées comme des techniques semi-directes, dans la mesure où elles ne rassemblent pas les citoyens au même endroit, sont considérées comme un des leviers les plus probants d'extension de la participation au plus grand nombre (Sartori 1987 ; Budge 1996 ; Papadopoulos 1998). La participation a également été l'objet de prescriptions invitant à multiplier les occasions de participer. Michael Morrell (1999) a notamment proposé ce type de recommandations, arguant que « les citoyens devraient se voir offrir de plus nombreuses opportunités de participer aux décisions qui gouvernent leurs vies »<sup>81</sup>. S'appuyant sur un processus expérimental<sup>82</sup>, l'auteur recommande explicitement la multiplication des opportunités de participation, dans un nombre de secteurs toujours plus important, dans la mesure où cette répétition et cette pluralité peuvent stabiliser l'acceptation collective des choix, là où une participation limitée conduit à une désaffection des participants. Pour que la participation suscite une véritable construction collective de la décision, M. Morell affirme que « les théoriciens qui défendent une plus grande participation doivent sérieusement tenir compte de la fréquence et la manière dont les citoyens doivent participer »<sup>83</sup>. Un autre volet de l'extension potentielle de la participation a été abordé théoriquement par Iris Marion Young (2000) à travers l'idée d'inclusion. Celle-ci attache l'idéal délibératif à l'obligation d'inclure les populations dominées dans les processus de délibération, améliorant ainsi leur qualité « participative ». La participation, entendue comme l'accès de populations jusqu'à présent exclues des cercles légitimes du processus décisionnel, devient alors le siège potentiel de la délibération, ne pouvant plus de fait se limiter aux catégories dominantes.

---

<sup>81</sup> Traduction personnelle (Morell 1992, p. 294).

<sup>82</sup> Le chercheur tente de confronter les postulats normatifs des théories de la participation, c'est-à-dire les effets souhaités de la participation, à une procédure expérimentale composée de trois tests, menés principalement auprès de ses étudiants de la faculté de l'Arizona. Tout en admettant les limites des résultats dégagés par ces tests, l'auteur compare les effets produits par ces différents protocoles afin de tirer des enseignements généraux sur la participation. Le détail des procédures est disponible (Morell 1999, pp. 303-309).

<sup>83</sup> Traduction personnelle (Morell 1992 p. 316).

La délibération a quant à elle été le fait de développements essentiellement théoriques. Les théories délibératives s'enracinent dans les travaux de Jürgen Habermas<sup>84</sup>, définissant un modèle de légitimité démocratique, qui repose sur la capacité procédurale de l'Etat de droit à parvenir à un accord intersubjectif entre les citoyens par le biais d'un échange raisonné d'arguments. En ce sens, la délibération vient s'opposer à d'autres types d'échanges politiques, tels que l'agrégation d'intérêt ou la négociation (Elster 1998). L'échange d'arguments, et les procédures qui le favorisent, devenant le centre de la légitimité démocratique (Cohen 1989), la délibération devient progressivement le vecteur d'un consensus, entendu comme un dépassement des contradictions intersubjectives (Gutmann Thompson 1996). Dès lors, l'espace public délibératif (Habermas 1987) ne se limite plus aux arènes représentatives (Manin 1985) : il est alors considéré comme un élément fusionnant opinion publique et délibération, mais également comme le cœur d'une rationalité politique renouvelée et étendue à l'ensemble des sphères sociales. John Elster (1998) émet à ce propos l'hypothèse d'une force civilisatrice de l'hypocrisie, conduisant chaque partie prenante de la délibération à affronter ses propres contradictions et à revoir ses intransigeances. Les théories de la démocratie délibérative ont également défini l'ampleur (*scope*) de ce processus : l'extension sociale de la délibération, en d'autres termes son rapport à la participation, a fait l'objet d'un débat. En effet, une opposition s'est notamment structurée sur la signification même de la délibération, liée au problème de son statut politique. Alors que J. Cohen (1998) souhaite faire de la délibération un paradigme social global promouvant le raisonnement libre et collectif entre égaux, J. Fearon (1998), à la manière de John Rawls, voire de Jürgen Habermas<sup>85</sup>, entend circonscrire l'enjeu de la délibération au cadre de l'échange direct et intersubjectif, afin d'insister sur les améliorations à apporter à l'échange politique. La définition de Joshua Cohen renvoie notamment à l'idée d'une

---

<sup>84</sup> Alban Bouvier (2007) offre une lecture contextuelle tout à fait stimulante de la réception des travaux du philosophe dans les années 1980 : ils ont en effet correspondu à un tournant intellectuel déjà engagé aux Etats-Unis. C'est notamment en opposition aux théories réalistes, voire économiques (Downs 1957), de la démocratie, que la place et la qualité de la délibération ont été réinvesties. Jon Elster (1993) s'est par exemple appuyé sur l'équilibre entre délibération (forum) et négociation (marché) pour s'opposer aux théories du choix rationnel.

<sup>85</sup> Alban Bouvier (2007) a insisté sur la superficialité de l'opposition entre les deux philosophes. Pour A. Bouvier, à la suite de Jon Elster (1998), il existe « deux variantes de la démocratie délibérative, l'une, claire, qui lie la notion de délibération à la démocratie représentative, l'autre plus problématique [...], qui la lie à l'idée de démocratie participative et non représentative » (Bouvier 2007, p. 10). Traditionnellement, John Rawls (1987) apparaît comme le représentant de la première variante (dans le sens où « il est clair cependant que (la délibération) veut encore dire pour lui, délibération au niveau des institutions de l'Etat, i.e. essentiellement de la Cour suprême des Etats-Unis et des institutions qui remplissent sa fonction dans les autres démocraties », Bouvier 2007, p. 14), alors qu'Habermas apparaît comme le défenseur d'un espace public diffus et informel. Or, Alban Bouvier rappelle que ce clivage ne tombe pas sous le sens : « Dans un passage qu'on peut juger beaucoup trop bref et beaucoup trop peu saillant dans l'économie générale de l'ouvrage, Habermas (1997) se livre précisément à la même démarcation que Rawls jugeait nécessaire entre « d'un côté, les délibérations qui sont menées pour parvenir à une décision et qui sont régulées par des procédures démocratiques et, de l'autre, les processus informels de formation de l'opinion qui se déroulent dans l'espace public » (p. 332). Si l'on prend acte de cette mise au point, il semble clair finalement que, lorsque Habermas et Rawls parlent de démocratie délibérative ou de politique délibérative, ils pensent l'un et l'autre à une démocratie dans laquelle il y a délibération au niveau institutionnel, i.e. entre les représentants des citoyens. » (Bouvier 2007, p. 14).

sphère publique informelle, définie par Jürgen Habermas (1993) comme l'agrégation de libertés individuelles et d'espaces intermédiaires de délibérations, notamment par le biais des associations (sur ce modèle voir Olsen 1982 ; Cohen Rogers 1995).

Au-delà de ces controverses, les théories participatives et délibératives ont toutefois une tendance toujours plus affirmée à s'interpénétrer : les « participatifs » se posent de plus en plus la question des impacts délibératifs de l'ouverture de la participation directe, alors que les « délibératifs » entendent le paradigme habermassien dans un sens toujours plus étendu, concernant l'ensemble du corps social. Or, ce mouvement de rencontre se cristallise depuis le début des années 2000 autour d'un objet commun : l'offre de participation publique.

## 2) La participation délibérative : objet concret de l'observation

Si les travaux traitant de la démocratie participative (*participatory*) tendent progressivement à se poser la question de la délibération (*deliberative*) et inversement, Joshua Cohen et Archon Fung (2004) insistent toutefois sur les contradictions potentielles des deux mouvements. Plus précisément, ces derniers relèvent trois tensions. Premièrement, la recherche d'une bonne qualité délibérative peut justifier la fermeture du cercle des délibérants. Deuxièmement et inversement, étendre la participation menace la qualité de la délibération<sup>86</sup>. Troisièmement, la complexité sociale<sup>87</sup> et les limites de taille des territoires rendent très ardues la combinaison de la participation (quantitatif) et la délibération (qualitatif)<sup>88</sup>. Ces trois obstacles viennent s'ajouter aux débats déjà en cours concernant la nature même de la délibération. Alban Bouvier (2007) propose par exemple de limiter l'usage du terme de démocratie délibérative, en suggérant « qu'il serait plus raisonnable, lorsque l'on pense à la nécessité de développer des débats et une culture du débat entre les citoyens et, plus généralement, entre les résidents d'un pays (puisque tous ne sont pas citoyens) de parler de démocratie discursive ou de démocratie débattante et non de démocratie délibérative » (Bouvier 2007, p. 15). La

---

<sup>86</sup> C'est notamment ce que souligne Ioannis Papadopoulos (1998), lorsqu'il remarque que les mesures sociales les plus progressistes adoptées en Suisse (notamment sur le traitement des toxicomanes) l'ont été par des coalitions de cause restreinte, en dehors de l'espace référendaire. Le référendum peut ainsi amoindrir la pertinence du débat public et menacer les populations les plus fragiles. L'exemple récent du référendum concernant l'interdiction de la construction de minarets sur le sol suisse soulève bien évidemment ce type de polémiques.

<sup>87</sup> J. Cohen et A. Fung ne définissent pas véritablement ce qu'ils entendent par complexité sociale, à la différence d'I. Papadopoulos (1995), qui signale par là deux phénomènes principaux : la division croissante des sous-systèmes d'action publique, s'inspirant alors des travaux de Niklas Luhmann (Braun Papadopoulos 2001), et la division verticale de plus en plus affirmée des échelles du pouvoir.

<sup>88</sup> Les deux auteurs notent : « Deliberation depends on participants with sufficient knowledge and interest about the substantive issues under consideration. But on any issue, the number of individuals with such knowledge and interest is bound to be small (relative to the size of the polity), and so the quality of deliberation declines with the scope of participation. » (Cohen Fung 2004, p. 173).



délibération nécessiterait en effet un nombre limité de débattants, permettant d'assurer la conduite effective d'un échange d'arguments rationnels<sup>89</sup>.

Nous souhaitons nous appuyer sur ce débat (plutôt que de l'alimenter) afin d'explicitier la spécificité de la pensée contemporaine de la participation délibérative. En effet, plus qu'une négation des tensions entre délibération, discussion et participation, c'est précisément à partir de cette incompatibilité potentielle que se définit l'objet au centre de la plupart des études relevant de la participation délibérative, à savoir les *dispositifs institutionnels*, tentant d'articuler participation et délibération, c'est-à-dire de réunir le plus de citoyens « possible » afin de les associer à un échange. J. Cohen et A. Fung définissent ainsi un « idéal démocratique » cristallisant l'enjeu de la plupart des expériences participatives contemporaines, et renvoie à l'idée d'une participation délibérative :

« A more feasible contemporary ideal is that democratic governments *offer opportunities* for any citizen to participate in direct deliberations, and at the same time that those who do participate are in networks with other citizens with whom they informally confer, even if those others are not directly involved in decision-making. »<sup>90</sup> (Fung Cohen 2004, p. 176)

Toute l'originalité de cet idéal contemporain est donc de reposer sur la production d'une « offre », distinguant en cela une délibération reposant sur la diffusion informelle de l'espace public (*mediating society-wide deliberation*) de la participation délibérative (*direct participatory deliberation*). Les deux courants de la démocratie radicale (participatif et délibératif) se rejoignent peu à peu autour de cette même préoccupation : comment inventer ou valoriser des arrangements institutionnels, sous forme de dispositifs, permettant la réalisation des idéaux de large participation et de discussion raisonnée ? Les théoriciens radicaux doivent ainsi imaginer des dispositifs (*institutional-setting*) adéquats : « le degré de combinaison ou d'équilibre (*trade-off*) entre participation et délibération dépend en partie du dispositif. Le défi auquel doivent se confronter les théoriciens de la démocratie est l'invention de réformes qui puissent incorporer les deux »<sup>91</sup>. La réforme et le dispositif deviennent donc les sièges d'une combinaison de cette participation délibérative offrant au *plus grand nombre possible* l'accès à une *délibération de qualité*.

Toutefois, l'émergence de la démocratie participative par l'intermédiaire de dispositifs concrètement observables ne semble pas aborder les deux pôles (participation et délibération) de la même manière. Dans le concret de l'observation, les dispositifs se caractérisent surtout par leur préoccupation partagée vers pour l'ouverture de la sphère des participants directs à la discussion publique et à la prise de décision. Loïc Blondiaux (2004) a souligné la manière dont le principe de

---

<sup>89</sup> C'est notamment sur ce point que Jürgen Habermas (1997) adresse une critique aux postures de Joshua Cohen, en lui reprochant précisément de confondre délibération (liée à la décision et aux institutions) et discussion informelle.

<sup>90</sup> Nous soulignons.

<sup>91</sup> Traduction personnelle (Cohen Fung 2004 p. 174).

l'élargissement de la sphère décisionnelle constituait le véritable point de convergence entre les dispositifs institutionnels :

« S'il existe des dispositifs délibératifs non participatifs (à l'exemple des tribunaux ou des parlements) et des procédures participatives qui peuvent n'être pas délibératives (à l'exemple du référendum ou du sondage traditionnel), les nouvelles formes démocratiques étudiées ici ont pour caractéristique principale de croiser ces deux dimensions, de relever tout à la fois de la « démocratie participative » et de la « démocratie délibérative », au point de rendre assez artificielle l'opposition entre ces deux concepts aujourd'hui. C'est la conception d'une « participation délibérative » (Cohen et Fung) ou plus justement d'une « délibération démocratique » c'est à dire *ouverte au plus grand nombre*, que la majeure partie de la littérature contemporaine développe. » (Blondiaux 2004, p. 159)

On retrouve cette ambivalence dans des propositions telles que celle formulée par John Bohman (2007) pour remédier au manque de légitimité du processus constitutionnel européen. En stigmatisant le manque de légitimité populaire et délibérative du processus (alors que celui-ci bénéficie d'une légitimité formelle), J. Bohman envisage des solutions concrètes, permettant au processus constitutionnel de prendre appui sur une capacité d'initiative populaire<sup>92</sup> et aux populations de faire entendre les raisons de leur acceptation ou refus de la constitution : parmi ces solutions, figure la constitution d'un mini-public délibératif<sup>93</sup>. Dans le cas de l'Union européenne, l'intérêt de cette expérience résiderait dans « la manière dont le jugement de cette assemblée peut aider à définir le jugement public concernant le processus de réforme », notamment en s'assurant que « les propositions de l'assemblée soient votées par tous les citoyens », mais également en faisant en sorte que « la participation directe de citoyens dans la phase de proposition permette à beaucoup d'autres citoyens de reconnaître d'ores et déjà sa légitimité populaire même si l'ensemble des citoyens (*the collective body*) n'a pas été concrètement présent dans la délibération »<sup>94</sup>. Le dispositif et son ingénierie ambitionnent donc de combiner délibération et participation, sans préciser réellement lequel des deux termes doit primer.

---

<sup>92</sup> John Bohman précise que ce principe d'une légitimité délibérative et populaire doit s'appuyer sur la création d'institutions permettant sa réalisation: « In the case of the European Union, the process must not only be formally, popularly and deliberatively legitimate, it must also have an added feature: it must to some degree instantiate the requirements of legitimacy of the kind of democracy that it is meant to institute. It could well be constitutionally legitimate when judged post facto. For that reason, it must distribute the popular will in a way that is appropriate to the type of transnational polity that it is, rather than by a process that is based upon an interpretation of its legitimacy as an intergovernmental body that is many degrees of delegation removed from democratic sources of political authority. » (Bohman 2007, p. 22).

<sup>93</sup> J. Bohman le décrit comme suit : « As a mini-public, the Assembly used its delegated power by deliberating as citizen-representatives on behalf of the people, whose will could best be formed under the more ideal conditions that were fulfilled in the Assembly's deliberation (especially considering the complexities of various voting systems). » (*Ibid.*, p. 99)

<sup>94</sup> Traduction personnelle (Bohman 2007, p. 99).

C'est donc parce qu'ils entendent combiner participation et délibération dans un équilibre incertain que les dispositifs inventoriés plus avant (Chap. 1) sont étudiés. Nous utilisons ici le vocable de *démocratie participative*, dans la mesure où nous souhaitons interroger un phénomène précis : celui de l'ouverture, à l'initiative des autorités, d'une série de dispositifs et de décision à l'attention des citoyens. La dimension délibérative des expériences est certes prise en compte, mais uniquement dans un second temps, et sans non plus constituer un facteur discriminant, dans la mesure où nous incluons également des dispositifs dont la qualité délibérative est relativement faible. Toutefois, des dispositifs semi-directs tels que les référendums sont d'ores et déjà exclus du champ de notre étude pour deux raisons : aucune région n'a eu recours à cette pratique et la délibération est trop absente du processus. Néanmoins, de nombreux auteurs, ayant travaillé à partir des dispositifs référendaires, ont richement alimenté les travaux concernant les « détours participatifs », figurant ainsi explicitement dans notre raisonnement. L'objectif prioritaire de cette réflexion est donc de saisir les dynamiques à l'œuvre dans l'adoption des dispositifs participatifs, pensés comme autant de points de rencontre entre logiques participatives (extension) et délibératives (qualité).

### 3) Les vertus plurielles des formes participatives et délibératives de démocratie : une approche scientifique à part entière

Que dire alors des dispositifs de participation délibérative ? Penser la démocratie participative en termes de « dispositif » favorise l'émergence d'un type spécifique d'analyse, à savoir la mise au jour des vertus potentielles de l'adoption de ces dispositifs. Différentes vertus ont ainsi pu être attribuées aux pratiques concrètes de démocratie participative, en fonction des objectifs de recherche et de la définition du problème vis-à-vis duquel les dispositifs en question ont été jugés. En revenant sur plusieurs analyses des « vertus » de la démocratie participative, nous souhaiterions illustrer la manière dont l'observation empirique des dispositifs a pu se combiner avec différents projets scientifiques et politiques.

Premièrement, de nombreux travaux ont souhaité valoriser la manière dont une démocratie participative, soit un modèle alternatif à la représentation, pouvait contrecarrer l'expansion du capitalisme. Les travaux de Carole Pateman ont tout d'abord suscité une réflexion sur les formes de démocratisation de l'entreprise, le lieu de travail étant considéré par la théorie de la démocratie participative comme un lieu incontournable de l'émancipation sociale et politique des individus, leur permettant de s'engager dans une citoyenneté participative (Elden 1981 ; Mason 1982 ; Papadopoulos 1998)<sup>95</sup>. C.B. Macpherson (1980) prolonge cette démarche en formulant une

---

<sup>95</sup> Dans le même registre de problématique organisationnelle « ciblée », nous pouvons citer les travaux de Joël Wolfe (1985), mettant en avant la possibilité pour la démocratie participative de contrecarrer les tendances oligarchiques mise au jour par Roberto Michels au sein des organisations partisans. Voir également Roger *et al.* 2009.

proposition systémique : la démocratie participative ne pourra remplacer le système actuel qu'après une égalisation sociale et économique préalable permettant aux individus de s'émanciper d'un système de partis non-participatifs, le dépassement de la crainte d'une contre-révolution et de la résurgence des divisions de classe et la fin de l'apathie du public. La démocratie participative doit donc être mise en place sur la base d'un large soutien populaire et d'une rupture entre libéralisme économique et démocratie. Pour MacPherson, malgré la difficile réalisation d'un modèle de démocratie participative impliquant l'égalisation sociale et économique, l'attention doit toutefois être accordée aux expériences d'associations communautaires, de communautés de contrôle dans la gestion de l'école ou de la police, ou encore du militantisme en faveur d'une place plus conséquente des travailleurs dans l'entreprise. Peter Bachrach et Ayeh Botwinick (1983) ont étendu la portée anticapitaliste de la démocratie participative, en présentant celle-ci comme l'unique solution à la gestion de l'ère de la rareté (*scarcity*). Le passage d'une société d'abondance consubstantielle de l'avènement de la représentation politique à une société de la rareté rend caduque la gestion capitaliste privée et nécessite le recours à une participation publique importante, assurant le maintien démocratique dans une situation économique qui, historiquement, a toujours favorisé les régimes totalitaires<sup>96</sup>.

Deuxièmement, certains auteurs se sont plus particulièrement intéressés aux effets de l'exercice de la participation sur les citoyens eux-mêmes. La notion d'*empowerment*, telle qu'elle peut être formulée dans les travaux de John Friedman (1994), a notamment mis l'accent sur la corrélation entretenue entre l'accumulation de ressources par les individus (*self-development*) dans le cadre d'un développement micro-local, où le foyer (*household*) fait office de cellule de base, et l'émancipation économique et politique. Ce modèle théorique de développement, proposé pour les populations démunies, repose sur la conviction que le système de développement doit être humanisé et démocratisé, pour permettre aux capacités des individus de pleinement s'exprimer. Ce type de raisonnement est également perceptible chez certains théoriciens de la démocratie délibérative : prendre part à une délibération, qu'elle soit tenue dans une association ou dans un cadre plus institutionnel, permettrait de pousser les individus délibérants vers des attitudes plus tolérantes, tournées vers l'intérêt général et respectueuses des autres (Mansbridge 1999). L'idée d'une transformation de soi par l'intermédiaire de ces processus délibératifs, sert alors de fondement à une approche théorique, focalisant sur les micro-effets de la pratique démocratique, pouvant justifier le

---

<sup>96</sup> Les deux auteurs formuleront quelques années plus tard une théorie plus globale concernant l'opposition nécessaire entre capitalisme et démocratie participative (Bachrach Botwinick 1992). Cette théorie insistera d'ailleurs largement sur le danger de voir un système de participation produit par les classes dominantes reproduire et renforcer la domination de classes. Un système participatif doit donc être pensé en rupture avec les inégalités concrètes présentes au cœur de la société.

recours à ces « mises en délibération » (Warren 1993 ; Cohen 1997), pour laquelle la participation délibérative constituerait un processus gagnant/gagnant.

Troisièmement, d'autres travaux plus contemporains ont traité des avantages de procédures de « mise en débat » de certains choix scientifiques et techniques. Dans leur essai collectif, Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes (2001) affirment que la production de la science doit être ouverte à une « recherche de plein air », composée de différents forums hybrides<sup>97</sup>, rassemblant citoyens et scientifiques et formant une démocratie dialogique, dans laquelle la mise en débat public de la décision politique suppose la présence indifférenciée de responsables techniques, associatifs, politiques. Le « citoyen ordinaire » n'est pas exclu de ces dispositifs mais participe au même titre que les diverses représentations des intérêts concernés par la délibération, permettant ainsi de « démocratiser » un des secteurs parmi les plus confinés de la société. Certains travaux ont souligné la pertinence de la constitution de mini-publics délibératifs dans la résolution de conflits scientifiques, comme par exemple les conférences de consensus danoises (Joss 1998), mais également dans la production d'une opinion publique solidifiée, par l'intermédiaire du sondage délibératif (Fishkin 1995), ou dans la résolution de problématiques ciblées, comme dans le cas des jurys citoyens ou des *Planungszelle* allemands (Sintomer 2007). Les expériences délibératives valorisent notamment une capacité à créer l'existence d'un mini-public neutre, c'est-à-dire une représentation non-aberrante du monde social réel<sup>98</sup>, permettant ainsi de produire les conditions d'un débat raisonné, dans lequel il devient possible d'agir (pour corriger les effets de domination, ou l'expression des intérêts privés par exemple). Le mini-public permet donc de faire intervenir la « société » dans la résolution de conflits éminemment controversés<sup>99</sup>.

Quatrièmement, certains travaux ont insisté sur la capacité des dispositifs institutionnels à réguler les conflits sociaux et les problèmes publics. À partir de l'étude d'un *town-meeting* de la Nouvelle-Angleterre et d'un conflit urbain, Jane Mansbridge (1980) formule une opposition entre une « démocratie d'affrontement » et une « démocratie unitaire »<sup>100</sup>. Celle-ci tente alors de saisir

---

<sup>97</sup> Les trois auteurs définissent ces forums de la manière suivante : « Forums, parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif. Hybrides, parce que ces groupes engagés et les portes paroles qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. Hybrides également, parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés » (Callon Lascoumes Barthes 2001, p. 36).

<sup>98</sup> La présence du tirage au sort est absolument centrale dans cet argument. Yves Sintomer (2007) inventorie cinq vertus traditionnellement imputées au tirage au sort, dont la deuxième et la cinquième concernent explicitement les expériences délibératives : l'appel à la « main de dieux (surtout vrai dans la Rome antique), l'impartialité qui apaise le conflit (jurys citoyens, conférence de consensus), le gouvernement de n'importe qui casse les logiques aristocratiques (Central à Athènes), l'interchangeabilité (appel au sens commun des jurys d'assises) et la constitution d'un microcosme ».

<sup>99</sup> A propos d'expériences françaises de ce type voir Boy *et al.* 1998 ; Barbier *et al.* 2009.

<sup>100</sup> J. Mansbridge nomme « *adversary democracy* » un système où les intérêts de citoyens sont prioritairement en conflit et dans lequel les citoyens peuvent promouvoir leurs intérêts dans des arènes qui protègent de la même manière les

comment peuvent être mises en place les conditions pratiques permettant de passer de l'une à l'autre. Tout en affirmant l'existence d'un intérêt commun, c'est bien l'étude de sa mise en œuvre qui prime : les expériences concrètes, ethnographiquement observées révèlent les limites de la mise en œuvre d'une démocratie unitaire et délibérative<sup>101</sup>. Pour J. Mansbridge, les règles de la délibération doivent pouvoir être appliquées seulement quand nécessaire. Elle prône un usage local (en entreprise notamment) et pas obligatoirement national, contrairement à d'autres théoriciens (Ackerman Fishkin 2002). Les travaux d'Archon Fung et d'Eric Wright (2001 ; 2003) s'inscrivent dans cette filiation, dans la mesure où ils ont principalement valorisé les vertus des dispositifs participatifs en termes de résolution des problèmes (*problem-solving*). Dans le prolongement des travaux menés par Fung sur la réforme de la police de Chicago (Fung 2004), les deux auteurs s'intéressent ainsi à la manière dont les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur des dispositifs participatifs afin de faire face aux enjeux de la gestion publique. Les outils classiques de la représentation ayant échoué (compétition électorale, équilibre entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif), il convient donc de se pencher sur le renouvellement du *design* institutionnel<sup>102</sup>. En revenant sur cinq expériences<sup>103</sup> du type mini-public, ne constituant pas un dispositif entièrement contrôlé, les auteurs entendent illustrer la possibilité d'adopter des dispositifs relevant de *l'Empowered Participatory Governance*. Cette catégorie qualifie des dispositifs qui entendent changer la démocratie en mettant les citoyens ordinaires au centre de leur fonctionnement (*empowered*) tout en reliant l'action à la discussion (*participatory governance*) et se basant sur une procédure d'échanges raisonnés. Dans chacun des cas envisagés, un ensemble d'avancées et de

---

différents intérêts, par l'intermédiaire du vote à bulletin secret. Elle oppose à ce modèle une « *unitary democracy* », dans laquelle les citoyens n'ont pas à assurer et protéger leur intérêt propre, puisque la communauté politique repose sur le partage d'intérêts communs, explicités par l'intermédiaire d'une confrontation directe et respectueuse entre les citoyens. Le but de cette confrontation n'est pas d'atteindre une majorité, mais un consensus, dans lequel les sceptiques puissent faire valoir leurs réserves.

<sup>101</sup> J. Mansbridge décrit par exemple la manière dont, dans les *town-meetings* de Selby (New England), la volonté générale ne résiste pas aux intérêts privés, même si les conditions démocratiques du face-à-face existent. De même dans l'expérience Helpine, elle montre que malgré des conditions optimales, la conduite de la délibération ne correspond pas à l'idéal. Elle insiste toutefois sur le fait que l'expérience d'Helpine produit moins de conflit d'intérêts que celle de Selby.

<sup>102</sup> Cette ambition est très clairement une ambition de refondation politique des courants politiques de gauche : « But perhaps the problem has more to do with the specifics design of our institutions than with the tasks they face as such. If so, then a fundamental challenge for the left is to develop transformative democratic strategies that can advance our traditional values – egalitarian social justice, individual liberty combined with popular control over collective decisions, community and solidarity, and the flourishing of individuals in ways that enable them to realize their potentials » (Fung Wright 2001, p. 6).

<sup>103</sup> Les conseils de quartier de Chicago (Etats-Unis), le partenariat régional du Wisconsin pour la formation (Etats-Unis), le plan de conservation de l'Habitat (Etats-Unis), le budget participatif de Porto Alegre (Brésil) et les instances de participation auprès des populations pauvres du Kerala (Inde).

limites est exploré par les auteurs, qui tentent ainsi de démontrer l'apport concret de ces expériences à la résolution concrète des problèmes d'action publique<sup>104</sup>.

A l'inverse, les travaux critiquant l'adoption de la démocratie participative, tant sur les plans théoriques que pratiques, présentent un mode de raisonnement différent. Certains de ces travaux s'appuient certes sur l'étude du fonctionnement des dispositifs : ainsi, les travaux de Lynn Sanders (1997) soulignent les dangers d'un renforcement de l'exclusion politique par le biais de l'imposition sourde d'une éthique délibérative, disqualifiant certains comportements, et donc certains publics ; les travaux de Chantal Mouffe (2000) mettent également en avant le risque de voir la participation signifier l'effacement du caractère agonistique de la démocratie, au profit d'un consensus masquant l'extension de l'hégémonie d'un groupe sur les autres groupes. Mais l'essentiel des travaux critiques concentre son attention sur une autre corrélation : celle existant entre l'adoption de dispositifs participatifs et le développement de stratégies de légitimation, de communication ou de dépolitisation des conflits par une technicisation des débats (voir plus spécifiquement Gaxie 1996 ; Mabileau 1997 ; Goxe 2007 ; Gaudin 2008 ; Blatrix 2009). Plus précisément, ces travaux s'intéressent moins aux bénéfices imputables à la mise en œuvre de ces dispositifs qu'à la mise au jour de schémas explicatifs permettant de comprendre *pourquoi* les élites politiques s'engagent dans de telles expérimentations. C'est précisément vers ce type de problématisation que nous souhaitons nous orienter.

## II- Les *stratégies* de la démocratie participative : représentation et action publique dans l'adoption des dispositifs participatifs

Les travaux portant sur les avantages de cette extension de la sphère de participation et de délibération établissent donc un rapport direct aux attentes normatives : à partir de l'analyse de matériau empirique, ils mettent au jour des conséquences positives, souvent latentes ou invisibles. L'analyse dite « critique » des dispositifs participatifs emprunte une autre voie : identifier les objectifs (affichés ou dissimulés) par les autorités publiques lors de la mise en place de dispositifs participatifs pour les confronter aux réalités de la mise en œuvre des dispositifs. Cette approche se veut moins *normative*<sup>105</sup> que *compréhensive*, avec comme ambition de saisir les liens de causalités

---

<sup>104</sup> L'amélioration de la gestion collective de la sécurité publique de Chicago, la lutte contre le clientélisme et la corruption à Porto Alegre, ou l'émancipation des populations pauvres du Kerala comptent parmi les avancées largement détaillées par les auteurs. Toutefois, ces derniers insistent sur le caractère limité des dispositifs (nombre de citoyens impliqués, ampleur du sujet traité). J. Cohen et Archon Fung (2004) ont d'ailleurs explicitement posé la question du lien entre décisions « importantes » (budget, système de santé, de chômage, de retraite) et dispositifs participatifs.

<sup>105</sup> Les approches précédemment évoquées sont qualifiées de « normatives », dans le sens où elles confrontent les caractéristiques (réelles ou supposées) de la délibération et de la participation aux normes censées guider leur mise en place. A titre d'exemple, signalons que Joshua Cohen et Archon Fung (2004) identifient trois enjeux cruciaux que les

établis par les élites politiques entre la mise en place d'un dispositif spécifique et les effets escomptés. Or, ces attentes peuvent être définies par de trois facteurs principaux au centre des analyses critiques : appartenance des élites politique à un « champ », volonté d'éviter le conflit, et d'asseoir sa légitimité. Cette posture réduit la question initiale (– et globale –) des bénéfices résultant de la mise en place de ces dispositifs à la seule étude des bénéfices de la mise en place de ces dispositifs convoités par certains groupes d'acteurs

La principale piste de recherche disponible pour envisager cette question est énoncée par Joshua Cohen et Archon Fung (2004). Pour les deux auteurs, il est tout à fait primordial de positionner la participation délibérative dans son rapport à la « compétition représentative ». S'il semble évident que les dispositifs adoptés par les autorités ne se substituent pas à la politique conventionnelle, il s'agit alors de se demander « si ces observations doivent nous mener à la conclusion que la démocratie radicale n'est rien d'autre que de la compétition représentative à laquelle s'ajoute quelques arrangement de participation délibérative ? »<sup>106</sup>. Pour les auteurs de la question, la réponse est clairement négative<sup>107</sup>. Si J. Cohen et A. Fung refusent de tirer des conclusions sur une éventuelle « manipulation », leur argumentation ne prend pas en compte les principaux intéressés, à savoir les responsables politiques, commanditaires principaux des dispositifs participatifs.

C'est cette question de l'usage de la démocratie participative par les responsables politiques et des ressorts de cet usage que nous souhaitons interroger à présent. La notion d'usage de la démocratie renvoie à l'idée d'une implémentation juridique et institutionnelle des principes du gouvernement démocratique par les autorités politiques, comme elle est ainsi utilisée, à l'échelle européenne, par Richard Bellamy et Dario Castiglione (2000). Pour eux, la démocratie n'est pas un régime idéal-typique qui s'impose impérativement *a priori* comme le meilleur des régimes. Celle-ci doit au contraire être adaptée à la nature de la communauté politique (*polity*) en l'occurrence européenne<sup>108</sup>.

---

théories radicales doivent affronter : la responsabilité des décisions, l'égalité et l'autonomie du peuple. Une approche normative entreprendra de démontrer comment la mise en place réelle ou théorique de dispositifs permet de réaliser ou au contraire de freiner les objectifs fixés au regard de ces trois critères : partager la responsabilité des décisions, affirmer l'égal accès des citoyens à la sphère politique, donner les moyens aux populations de se gouverner librement.

<sup>106</sup> Traduction personnelle (Cohen Fung 2004, p. 177).

<sup>107</sup> Les auteurs argumentent en faveur d'une prise en compte de l'interrelation existante entre représentation et participation, du point de vue de l'apprentissage social : « Participatory-deliberative arrangements and competitive representation can be transformed and linked so that each strengthens the other. If such arrangements became a common form of local and administrative problemsolving, the role of legislatures and centralized public agencies would shift from directly solving a range of social problems to supporting the efforts of many participatory deliberations, maintaining their democratic integrity, and ensuring their coordination. Conversely, those who participate directly in these new deliberative arrangements would form a highly informed, mobilized, and active base that would enhance the mandate and legitimacy of elected representatives and other officials » (Cohen Fung 2004, p. 177).

<sup>108</sup> La « polity » européenne étant composite, les autorités politiques européennes doivent « user » de la démocratie en tenant compte de cette réalité. Faute de vouloir adapter un régime démocratique représentatif à l'échelle européenne, Bellamy et Castiglione (2000) recommandent d'inscrire la démocratie dans des incarnations concrètes et calibrées, faites d'un mélange d'allocation de ressources pondérées et d'institutions démocratiques inclusives (p. 82), répondant à la réalité de la *polity* européenne.



Une institution telle que l'Union européenne pourrait donc *user* de la démocratie, non comme un bloc unifié d'institutions, de valeurs et de principes, mais comme un impératif déclinable selon les circonstances et les sociétés auxquelles elle entend s'appliquer. C'est à partir de l'étude des *usages de la démocratie participative* par les autorités publiques que nous souhaitons définir précisément l'objet de ce travail.

Notre définition des *usages* de la démocratie participative se distinguent quelque peu de l'acception courante du terme dans les travaux portant sur la démocratie participative. Dans ce type de travaux, l'idée d'*usage* est entendue de deux manières principales. Dans son premier sens, elle concerne l'analyse de l'échange et de l'interaction entre les acteurs impliqués dans la participation, permettant de redistribuer les ressources et de modifier les rapports de force et/ou de collaboration entre ces acteurs<sup>109</sup>. Dans son second sens, les *usages* sociaux de la démocratie participative sont définis par Cécile Blatrix comme englobant « l'hétérogénéité des procédures et des techniques dites de « démocratie participative » et leurs objectifs potentiellement contradictoires », qui constituent en réalité « le produit de séries causales indépendantes » (Blatrix 2000, p. 12). La démocratie participative, perçue en tant que discours (à définir) attaché à des pratiques (hétérogènes), est ainsi l'objet d'une lutte : chaque acteur entend manipuler la notion à son avantage et alimente par là-même la construction collective de la thématique, dont la valeur « tend à augmenter, au point d'en faire une ressource argumentative en dépit – ou grâce à – son caractère flou » (*Ibid.*, p. 13). Si nous nous situons totalement dans le prolongement de cette recherche de « séries causales indépendantes » amenant, par des trajectoires différenciées, différents acteurs à se saisir de la démocratie participative, notre but n'est pas de restituer une histoire longue de l'usage pluriel du vocable par une multitude d'acteurs sociaux (hauts-fonctionnaires, élus locaux, associations). Notre but est, pour l'instant, de cibler précisément les objectifs politiques assignés par les autorités locales à la démocratie participative.

De nombreux travaux de science politique ont dégagé un positionnement dominant concernant les dynamiques sous-tendant cet usage : difficilement imputable à une tendance politique, au sens partisan ou idéologique, il semble que la démocratie participative soit principalement analysée

---

<sup>109</sup> Des « espaces » de participation sont ouverts, par le biais des dispositifs, pour des raisons que l'on s'autorise souvent à ignorer. Il convient alors d'étudier comment chaque groupe d'acteurs se saisit de ces espaces : recomposition du dialogue politique entre élus, techniciens et citoyens (Blanc 1999) ; *empowerment*, favorisant le transfert de ressources d'action de l'Etat vers la société civile (Friedman 1992) ; renforcement associatif, largement dépendant des conflits en jeu (Rui Villechaise-Dupont 2005) ; réouverture du champ des possibles de l'action publique pour des citoyens mobilisés (Barthe 2002) ou encore formation de « meilleurs » citoyens (Talpin 2006). Les analyses du *débat*, dans sa matérialité et son déroulement, sont ainsi le moyen de comprendre la manière dont l'expérience vécue de la participation permet à chaque acteur de redéfinir son identité et ses manières de faire (Rui 2004), comme dans le cas des élus, qui, tout en gardant leur place et en résistant aux effets du débat, utilisent celui-ci pour réaffirmer la distinction de leur rôle, sans parvenir à manipuler les échanges (Lefebvre 2007a).

comme le résultat de l'action d'agents réformateurs isolés mais « bienveillants » (A). Prenant acte des limites de ce schéma, qui tend à enfermer l'analyse dans une identification aléatoire des « soutiens » d'une cause, nous souhaitons proposer une manière renouvelée d'envisager les usages de la démocratie participative, sous un angle proprement *stratégique*. En nous appuyant sur les avancées théoriques et empiriques concernant le lien entre représentation, action publique et participation, nous définissons l'objet de notre étude : les stratégies de démocratisation imputables aux acteurs peuplant les lieux décisionnels (B).

### ***A) L'introuvable ligne du clivage et la sociologie des bienveillants***

Le constat de l'émergence simultanée de dispositifs alternatifs (délibératifs, directs, participatifs) de participation, créés par les autorités publiques, a poussé certains auteurs à s'intéresser au système politique lui-même, afin de comprendre comment et pourquoi la démocratie représentative tendait à engendrer des outils participatifs. L'image d'un système politique, composé d'entrepreneurs, de partis, de décideurs, de réseaux adoptant des dispositifs théoriquement opposés à la légitimation dont ils tirent leurs avantages et positions, a suscité deux types de travaux.

Le premier type regroupe des travaux portant sur la déconstruction du champ partisan. La démocratie participative étant revendiquée par un panel hétérogène de partis, de tendances, de mouvances agissantes au sein du champ politique, ce « brouillage partisan » (1) a constitué l'argument principal d'une démythification du clivage politique, permettant de révéler une entente plus ou moins tacite des agents composant ce champ dans le but de manipuler à leur profit les dispositifs participatifs. Toutefois, les travaux relevant de cette catégorie sont pluriels et offrent plusieurs pistes de lectures. Le second groupe rassemble des travaux portant sur l'énigme idéologique posée par les instruments participatifs. La revendication simultanée d'une plus forte démocratie participative par des groupes d'acteurs antagonistes, situés aux extrémités d'un continuum idéologique contemporain, de Porto Alegre à la Banque Mondiale, fonde le constat d'un « brouillage idéologique » (2). Appuyés sur des recherches éminemment empiriques, ces travaux argumentent dans des sens radicalement opposés : pour certains, la démocratie participative constitue le levier de l'égalité et de l'émancipation, pour d'autres, elle est le socle d'une nouvelle tyrannie.

Face à cette cacophonie partisane et idéologique, il semble que les travaux relatifs aux usages de la démocratie participative se soient principalement concentrés sur la figure de l'acteur « bienveillant », plus ou moins sincère (3). L'observation discontinue et aléatoire des responsables politiques « favorables » à la démocratie participative est toutefois ambiguë : il est difficile de comprendre leur statut dans une analyse principalement axée sur les dispositifs eux-mêmes. Toutefois, c'est sur la

base de cette identification embryonnaire que nous proposons de prolonger notre étude des usages dans les stratégies de la démocratie participative.

### 1) Un brouillage partisan

L'étude du recours au référendum par les élites politiques locales a constitué, en France, un champ de recherche à travers lequel l'instrumentalisation et le corporatisme des élus s'est particulièrement affirmé. Les travaux de Marion Paoletti (1997 ; 1998) sur la diffusion du recours au référendum local en France offre un des exemples les plus caractéristiques d'un diagnostic de la dépolitisation des « rhétoriques » de la démocratie locale. La thèse défendue par M. Paoletti à propos de la genèse de ce qu'elle nomme le « discours participatif », c'est-à-dire un discours global sur l'apparition du « problème participatif local » (Paoletti 1997, p. 53), distingue deux phases de la trajectoire de ce discours parmi les élites politiques locales. Tout d'abord, une première phase de *politisation* est observable. Le thème de la « demande sociale de participation » est construit au sein de réseaux militants dans les années 1960, dont une élite utilise cette rhétorique pour accéder progressivement aux positions de pouvoir. Réfutant l'idée de nébuleuse participative, avancée à l'époque par Lucien Nizard (1974), M. Paoletti évoque l'existence d'un groupe d'élites défini par des caractéristiques communes<sup>110</sup>. Les résultats électoraux obtenus par ces élites proches du champ politique (sans y être inclus) poussent les structures partisans, et plus spécifiquement le Parti Socialiste, à prendre en considération le thème de la participation<sup>111</sup>. Cette entrée du thème de la participation dans l'agenda des sujets clivants force les partis de droite à prendre position et permet surtout « la production du consensus sur la participation comme norme locale, le glissement du discours participatif comme idéologie politiquement pertinente du local décentralisée » (*Ibid.*, p. 62). Ensuite, se met en place une deuxième phase de *neutralisation*. Les élections municipales de 1977 marquent sur ce point un tournant. L'écrasante victoire de la gauche, appuyée par de nombreux militants « participatifs », débouche sur un abandon de la thématique participative, liée aux luttes internes du Parti Socialiste et notamment la fin de l'Union de la gauche en 1979. Pourtant, la thématique de la participation ne disparaît pas. Elle devient un thème froid, consensuel, sorte de totem incontournable de la démocratie locale, d'autant plus incontournable qu'elle est déconnectée de l'autogestion et de l'expérimentation sociale. Pour la faire glisser dans « l'arrière fond de l'univers local », la participation est désormais cantonnée à la secondaire « politique de la ville » (Jobert Damamme

---

<sup>110</sup> « Jeunes, diplômés, ils sont le plus souvent fonctionnaires, ingénieurs, enseignants, cadres du secteur public ou privé » (Paoletti 1997, p. 52), au premier plan desquels figurent les membres des Groupes d'Action Municipaux (GAM) de Grenoble, fer de lance de la revendication d'une plus grande participation des citoyens à aux politiques locales.

<sup>111</sup> Soucieux de s'ancrer à gauche, suite au congrès d'Epinay, le Parti Socialiste utilise le thème de l'autogestion pour s'assurer le ralliement de l'élite précédemment évoquée.

1995). Les rapports successifs sur le sujet<sup>112</sup> s'ils évoquent la participation, n'engendrent pas de changement majeur dans l'action publique et sont interprétés par M. Paoletti comme des concessions accordées à une frange marginale des élus. La participation devient alors consensuelle et neutre :

« C'est une valeur à laquelle on prête rituellement hommage, mais dont personne ne veut la mise en pratique contraignante. C'est le type même d'enjeu structuré par les intérêts collectifs de la classe politique. En période froide comme en conjoncture mobilisée, il n'y pas, à l'intérieur du cercle légitime de la discussion sur la participation, de problématique politique au sens où l'entend Pierre Bourdieu. Les acteurs politiques importants, liés entre eux par la même adhésion fondamentale au jeu politique et par le même respect porté aux règles non écrites, ne proposent pas de positions antagonistes ou concurrentes. » (Paoletti 1997, p. 67)

Le refus des élus de codifier les pratiques de participation apparaît ainsi comme l'illustration d'une volonté, désormais attachée à un groupe social déterminé (les élus dirigeant les différentes strates de gouvernement), de défendre le champ politique contre les intrusions. La crainte du référendum est par excellence le témoin du refus de tout ce qui peut remettre en cause la délimitation de ce champ : « La participation est définie dans le cadre strict de la représentation et si le discours participatif a parfois des accents radicaux, tous les partis s'accordent sur cette limite intangible » (*Ibid.* p. 73). Au-delà des luttes politiques, c'est bien un consensus qui s'établit, traversant la gauche et la droite<sup>113</sup>. Si les dynamiques propres au champ politique ont pu expliquer la politisation temporaire de la « participation »<sup>114</sup>, ces mêmes règles expliquent son glissement vers un consensus neutre, et finalement conservateur.

L'idée d'une tension entre champ politique, pensé comme le regroupement d'acteurs en lutte devant garantir la stabilité de l'espace de luttes (Bourdieu 1981), et les luttes partisans à proprement parler constituent une approche tout à fait cruciale des usages de la démocratie participative. Cécile Blatrix (1997) alimente ces observations en analysant quatre usages principaux du référendum par les élus locaux : mobilisation des habitants, sondage d'opinion, résolution des conflits et limitation de la sphère d'influence des associations d'opposition. Déclenché pour des motifs propres aux élites locales, le référendum « apparaît néanmoins comme profondément marqué par une logique représentative plus que participative » (Blatrix 1997, p.253). Au Parlement, les députés français, « qui sont aussi dans leur très grande majorité des élus locaux » (*Ibid.*, p.255), sabordent les

---

<sup>112</sup> Dubedout Hubert, *Ensemble : refaire la ville*, rapport du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1983, 122 p. ; Gilbert Bonnemaïson, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport au Premier ministre, La documentation française, février 1983, 219 p.

<sup>113</sup> Marion Paoletti indique qu'à droite la référence au gaullisme devient le vecteur privilégié d'un adoubement du mécanisme référendaire, qui est progressivement intégré par les partis dominant la droite modérée et gouvernementale.

<sup>114</sup> Les GAM ont ainsi pu faire bouger les limites du pensable et du dicible au sein du champ politique, à la faveur d'un contexte partisan très précis, essentiellement lié aux évolutions internes de la gauche française.

dispositions législatives en faveur du référendum lors de la discussion d'une loi de 1995 portant sur les référendums d'initiative populaire. Le champ politique se protège en effaçant les clivages droite/gauche et les alternances politiques<sup>115</sup>. Ce constat est poursuivi par l'analyse d'Antoine Bévort (2002) des débats parlementaires autour de la loi de proximité, dite « loi Vaillant »<sup>116</sup>, qui correspondent point par point à une solidarité interne du champ politique face à ce qui est perçue comme une tentative d'intrusion. Dans un registre quelque peu différent, Magali Nonjon (2005b) montre, quant à elle, la manière dont la participation est amalgamée à l'idée incertaine de proximité, autre totem de la démocratie locale, partagé par des élites locales indifférenciées. La rhétorique de la proximité, devenue le nouveau sésame de la légitimation politique (Le Bart Lefebvre 2005), prétend combler le vide existant entre le pouvoir politique et les citoyens assujettis à ce pouvoir. En ce sens, les dispositifs participatifs répondent largement à cette ambition : « Il s'agit, en effet, dans les dispositifs participatifs de rapprocher les élus des citoyens, de réduire la distance entre les citoyens et la décision ou l'administration, de réconcilier les citoyens entre eux » (Nonjon 2005b, p. 169). Dans la mesure où les élus se saisissent de cet instrument participatif dans le cadre d'une référence plus vaste à l'idée de proximité, destinée à créer une ressource supplémentaire de légitimation politique (aux côtés de l'élection), la démocratie participative ne peut pas, ou ne peut plus, s'opposer à la démocratie représentative. Elle est, à présent, pensée par ses instigateurs comme un complément de l'élection, et non plus comme un substitut. L'extrême vigilance des élus vis-à-vis de l'irruption de formes de démocratie directe dans le système politique rend impossible l'assimilation de la démocratie participative à la démocratie directe. Loïc Blondiaux (2005) ne peut que partager le constat d'un glissement du statut affectant la rhétorique de la participation :

« Là où, dans les années 1960, la démocratie participative portée par les mobilisations associatives, résultait d'un mouvement « ascendants » ou *bottom-up*, à l'exemple des groupes d'action municipale, les années 1990 sont marquées par un mouvement descendant ou *top-down* : ce sont les autorités municipales qui sont à l'origine de la quasi-totalité des expériences qu'elles initient et contrôlent. » (Blondiaux 2005, p. 120)

Ce constat d'un étouffement politique de la participation par les règles du jeu politique ne renvoie pas aux vices supposés d'une analyse très (ou trop) marquée par les travaux de la sociologie critique française. Dans le cas allemand, Susan Scarrow (1997 ; 1999) observe un alignement partisan du même type, concernant cette fois-ci le recours aux instruments de démocratie directe. L'Allemagne est ainsi marquée par un accord (voire un plébiscite) entre adversaires politiques sur la promotion de

---

<sup>115</sup> « La belle unanimité (moins deux voix) avec laquelle le Sénat avait repoussé en 1979 le projet de loi Bonnet-Becam semblait éloquent quant au gommage des luttes internes au champ politique, qui s'opère lorsque des intérêts aussi décisifs que la légitimité de la délégation sont en jeu. » (Blatrix 1997, p. 256).

<sup>116</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

la démocratie directe et de ses instruments, au nombre desquels figure le référendum. La question centrale du travail de S. Scarrow se fonde sur la conversion spectaculaire des structures partisanes allemandes au thème de la démocratie directe, entre les années 1970 et la fin des années 1990. Cette dynamique de conversion renvoie à une analyse en termes de « partis de cartel » (Mair Katz 1997). Le rejet de la démocratie directe par les partis allemands, jusque dans les années 1990, est analysé par S. Scarrow comme une « expulsion consensuelle de la démocratie directe, (*qui*) ressemblait fortement à une suspension de compétition entre partis de cartel afin de préserver les privilèges mutuels »<sup>117</sup>. Ce consensus a donc été brisé, entraînant la conversion de l'ensemble du système partisan. Trois facteurs peuvent expliquer cette rupture du consensus et sa reconstruction successive : (1) les partis « outsiders » attaquent le cartel, (2) la compétition partisane affaiblit le cartel, (3) la valeur des « produits » partisans déclinent. Dans le cas allemand, S. Scarrow affirme que l'introduction de la démocratie directe est le résultat de l'action de groupes extérieurs au cartel, en particulier des groupes de citoyens indépendants. En Bavière, l'adoption du référendum d'initiative locale en 1995 est le résultat de la pression effectuée par un groupe de ce type, notamment une ONG (*Mehr Demokratie*) (Prémat 2006). A l'inverse, la montée en puissance de partis « outsiders », plus particulièrement du parti écologiste, ne semble pas expliquer l'adoption de la démocratie directe. Toujours est-il que si le changement n'intervient pas sous l'impulsion d'acteurs « insiders », la norme du consensus partisan sur les formes acceptables de participation démocratique se déplace progressivement, convertissant l'ensemble des forces politiques allemandes à l'idée d'une démocratie directe :

« Public attitudes towards direct democracy offer only a incomplete answer to these questions, because precisely the same proportion of West Germans favoured the use of plebiscites in 1993 as in 1973 (in both case 63 per cent) [...] A more convincing answer is that new parties played important indirect roles in making established parties more aware of the attractions of reform issues. » (Scarrow 1997, p.464)

Pourtant, le lien entre revendication référendaire et appartenance partisane semble très rapidement glisser dans un inextricable débat. Dans le cas anglais, Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett et Gerry Stoker (2001a) ont également souligné l'homogénéité partisane du recours aux dispositifs de participation publique par les autorités locales. Sans établir de modèle en termes de champ ou de cartel, les trois auteurs notent que la couleur politique des élus à la tête des autorités locales (libéraux-démocrates, travaillistes ou conservateurs) n'est pas une variable significative dans le nombre de dispositifs adoptés. Malgré une surreprésentation d'élus appartenant au *Labour Party* au moment de l'enquête, les résultats avancés par les trois auteurs tendent à privilégier l'existence d'un

---

<sup>117</sup> Traduction personnelle (Scarrow 1997, p.456).

leadership politique, plus que la seule variable partisane, dans le schéma explicatif du recours à la participation publique<sup>118</sup>. Il est pourtant difficile d'avancer de manière définitive la prégnance de tel ou tel paramètre politique (leadership, parti, alliance). Si Darin D. Barney et David Laycock (1999) identifient une insertion du référendum plus importante dans les plateformes programmatiques de la droite populiste canadienne que dans les autres partis nord américains, Ioannis Papadopoulos (1998) rappelle que l'ancrage politique du référendum n'est pas identique selon les pays<sup>119</sup>. Ce dernier conteste la corrélation systématique entre extrême-droite et revendication référendaire et propose de revenir sur le rôle joué par ces mécanismes de démocratie directe dans la régulation politique, en procédant à une revue critique systématique (arguments pour/arguments contre). Empruntant une voie quelque peu différente, Bowler, Donovan et Karp (2002) fournissent une lecture « non partisane » des raisons conduisant les élites politiques à plébisciter le référendum d'initiative populaire. En s'appuyant sur une enquête menée dans trois pays (Etats-Unis, Nouvelle Zélande, Canada) auprès des personnels politiques élus et candidats, les trois auteurs affirment que l'attrait pour le référendum est plus déterminé par l'usage préalable de ces pratiques référendaires que par une affiliation politique donnée<sup>120</sup>. Au-delà des référendums, Christophe Prémat (2009) entend montrer à propos de la démocratie participative dans son ensemble, et à l'aide de données quantitatives, que la corrélation entre la taille des villes françaises et le recours à la démocratie participative constitue le levier explicatif principal du recours aux dispositifs participatifs : plus le maire « s'éloigne » de sa population, plus il ressent le besoin de s'en rapprocher à l'aide d'artifices participatifs<sup>121</sup>. La configuration territoriale (taille de la ville, structure intercommunale, densité de population) constitue ainsi un facteur favorisant la probabilité statistique d'une commune à adopter des dispositifs de démocratie participative, bien plus que sa coloration politique.

En définitive, la dépolitisation du discours « participatif » semble l'horizon indépassable des usages politiques de la démocratie. Ludivine Damay et Christine Schaut (2007) tentent de saisir les justifications, au sens de Luc Boltanski et Laurent Thévenot, reflétant les idéaux normatifs des

---

<sup>118</sup> Les auteurs notent : « The absence of clear political leadership in « hung » authorities appears to restrict the opportunities for experimentation with participation and reduces the opportunities for innovation. This effect is even stronger in Independent controlled authorities where the averages drop even further (6.2), although the relationship between small rural local government and Independent control somewhat blurs the analysis, making it difficult to determine whether size or political control is the most important factor in causing this effect. » (Lowndes Pratchett Stoker 2001b, p. 209-210).

<sup>119</sup> « Plus récemment, la revendication a été reprise dans plusieurs pays par divers mouvements, certes minoritaires et à forte composante utopique, mais tous plus ou moins liés à la gauche autogestionnaire » (Papadopoulos 1998, p. 6)

<sup>120</sup> « Our results suggest that an individual legislator's or candidate's position on institutional change is shaped by their place in the political order of things-in other words, "where they stand depends on where they sit". » (Bowler, Donovan et Karp 2002, p. 749).

<sup>121</sup> C. Prémat fait de la démocratie participative une variable dépendante, en combinant les données recueillies sur les sites internet des communes de plus de 5000 habitants, auxquelles il ajoute des données collectées par ailleurs sur le nombre de consultations locales par référendum (Prémat 2009, p. 9).

acteurs politiques, lorsque ceux-ci expliquent leur recours à des instruments de démocratie participative. En s'appuyant sur deux cas belges (le budget participatif de la ville de Mons et les conseils consultatifs des locataires de logements sociaux en région de Bruxelles-Capitale), deux dispositifs mis en place par une coalition socialistes/écologistes, leur étude identifie trois sortes de justifications : des justifications sociales, arguant que les dispositifs sont surtout utilisés comme des outils de développement local, des justifications techniques, arguant du souci d'une meilleure gestion et des justifications domestiques, qui valorisent le rôle du maire dans la mise en place. Malgré quelques différences, l'utilisation des registres de justifications est globalement similaire. Mais alors « comment expliquer la coexistence, qui n'est contradictoire qu'à première vue, de ces différentes justifications dans le débat politique ? » (*Ibid.*, p. 193). Pour L. Damay et C. Schaut, la réponse est à rechercher dans les effets d'énonciation : « les acteurs politiques puisent donc dans tel ou tel registre de justification en fonction de la définition qu'ils donnent à la situation et de leur lecture des enjeux qui lui sont attachés » (*Ibid.*, p. 194). Le même stock de justifications est activé différemment par les élites locales, qui recouvrent par-là même leur statut de « caste » dépolitisée.

L'idée d'une série de justifications *a priori* contradictoires à l'œuvre dans les motivations politiques de la démocratie participative est un point essentiel dégagé par la science politique au début des années 2000. Faute de condamner une instrumentalisation systématique, les chercheurs se livrent alors à des typologies. R. Lefebvre et M. Nonjon (2003) énoncent ainsi trois « objectifs » potentiellement poursuivis par les élus dans les expériences de démocratie participative. Tout d'abord, un objectif *fonctionnel et managérial* : il vise à améliorer la gestion d'une politique ou d'un dossier, avec l'idée que gérer « mieux », c'est gérer « plus près de », voire « avec » la population. Ensuite, un objectif *social* : à travers l'implication des citoyens, le politique vise la cohésion sociale, c'est-à-dire par exemple impliquer les habitants d'un quartier en difficulté dans sa vie et son développement. Enfin, un objectif *politique* : ces dispositifs doivent permettre de rétablir de bonnes relations entre élus et électeurs, en reconnaissant à ces derniers le droit de prendre part à la décision publique. Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer et Henry Rey (2005 pp. 25-34) se livrent également à un exercice de typologie des « motivations » politiques à l'origine des dispositifs de démocratie participative. Leurs catégories, bien que plus détaillées, recourent largement celle de Lefebvre et Nonjon : un objectif « gestionnaire », qui vise « l'amélioration des politiques publiques locales », un deuxième objectif « social » qui vise à répondre à la « question sociale » et un troisième objectif politique qui aspire à la « relégitimation du système politique ».

Or, ces objectifs, registres de légitimation et de justification coexistent sans jamais s'affronter. Leur coexistence, si elle débouche sur une confusion certaine, faite d'injonctions contradictoires



adressées aux citoyens<sup>122</sup>, est rarement interrogée en tant que telle. Lorsque les idées de politisation, d'efficacité, de management, de justice sociale sont évoquées par ces travaux lors de la mise en place d'entreprise de démocratie participative, il n'est jamais précisé s'il existe entre elles des lignes de tension et d'affrontement. La démocratie participative est alimentée *au choix* par ces différentes entreprises politiques, sans que ces dernières ne soient replacées dans une conception globale de la lutte politique<sup>123</sup>. Dans le cas des réformes « participatives » en matière d'éducation, Garry Anderson (1999) avoue un certain scepticisme face à la profusion de justifications « participatives ». Cette ambiguïté fait de la participation un « signifiant flottant » (*floating signifier*), susceptible d'être articulé avec l'ensemble des projets politiques<sup>124</sup>. Le problème fondamental de toutes ces entreprises « d'encastrement » politique de la démocratie participative réside dans l'exercice même de la typologie, qui ne permet pas d'éclaircir l'équilibre entre ces registres d'objectifs et de justifications.

## 2) Un brouillage idéologique

La difficulté à situer nettement la problématique de la démocratie participative dans le champ partisan, du fait de son immersion dans des rhétoriques dépolitisées du *management* (bonne gestion) public, se double d'une interrogation sur les ambitions idéologiques des promoteurs d'outils alternatifs de participation citoyenne. Cette interrogation naît d'une double diffusion à l'échelle internationale d'expériences participatives, incarnées par des outils suscitant le débat. L'expérience du Budget Participatif (BP) de la ville Porto Alegre au Brésil constitue indéniablement une des expériences les plus probantes et les plus analysées à travers le monde. En 1988, dans un contexte de crise politique marqué par une corruption très importante, une inefficacité manifeste de l'action publique et une aggravation des inégalités sociales et économiques, le Parti des Travailleurs (PT) arrive à la tête de la municipalité de Porto Alegre. Instituant une série de mesures pour combattre une

---

<sup>122</sup> « On leur demande ainsi de s'exprimer mais dès qu'ils parlent un peu trop fort, la parole leur est retirée. On leur demande d'être des citoyens ordinaires mais aussi de connaître parfaitement les dossiers et d'être informés des arcanes de la législation et de l'action publique. On leur demande enfin de s'investir pour leur cité mais tout en faisant abstraction de leurs intérêts particuliers. » (Blondiaux 2004 p. 130).

<sup>123</sup> Notons toutefois que certains travaux, comme l'article d'Emilie Biland (2006) sur les mutations des procédures participatives dans une commune communiste de région parisienne, parviennent à faire un usage tout à fait convaincant de ces catégories. En effet, l'analyse diachronique des dispositifs participatifs permet à Emilie Biland de mettre au jour le passage progressif d'un usage social et politique vers un usage plus managérial de la démocratie participative, par une municipalité toujours dirigée par le parti communiste. Pourtant, en dehors de ce type d'utilisation, les catégories semblent toujours aussi obscures et attachées à des jugements normatifs. C'est notamment le cas de la dichotomie *management/empowerment*, mobilisée par Patricia Loncle et Alice Rouyer (2004) : le classement de trois cas d'étude selon leur correspondance au modèle décevant (*management*) ou encourageant (*empowerment*) de participation, fait coexister des constats critiques classiques avec des indices microsociologiques, et principalement hypothétiques, de la mise en œuvre des dispositifs. On ne voit pas bien comment ce type d'analyse entend ne pas s'enfermer dans un prophétisme stérile, auquel pourra toujours être opposée la « raison » sociologique.

<sup>124</sup> « In some cases, the same solution can be proposed with different ends in view. From the right, parent vouchers are promoted using a productivity argument [...], while from the left, they are promoted using an equity argument » (Anderson 1999 p. 192).

situation largement dénoncée depuis sa constitution en 1980, le PT créée en 1989 un dispositif nommé « budget participatif ». Le principe de ce dispositif est simple : le budget municipal est administré par un mécanisme articulant une série de débats, de délibérations et de décisions, permettant aux populations, notamment les plus pauvres, de décider de l'affectation de la dépense publique. Animé par la recherche d'une plus grande justice sociale (Fung 2006), le BP de Porto Alegre est devenu, depuis les années 1990, un véritable emblème d'une alternative « de gauche » aux logiques descendantes de gouvernement et à l'exclusion sociale, particulièrement prononcée dans le cadre urbain.

Cet ancrage à gauche du BP est directement lié à l'histoire du PT. Rebecca Abers (1996) analyse les fondements du positionnement participatif du PT brésilien. Incarnant le renouveau d'une gauche radicale déçue par l'évolution du Parti Communiste, le PT se compose de plusieurs groupuscules aux idéologies hétérogènes. Cette pluralité pousse les membres du PT à adopter un mode d'organisation interne spécifique, destiné à respecter l'espace d'expression de chacun. La pyramide participative, qui constitue le principe de base de l'architecture du BP (Gret Sintomer 2002), se met en place dès la constitution du PT<sup>125</sup>. L'ancrage social très fort du parti, résultant de ce mode d'organisation, débouche sur la formalisation d'une proposition d'administration participative<sup>126</sup>. L'expérience du budget participatif, placé sous l'égide de la gauche radicale et du Forum Social, ouvre des débats sur la portée et la nature des changements à l'œuvre dans cette expérience. Si Marion Gret et Yves Sintomer (2002) apportent une série de jugements nuancés, en signalant notamment que les hiérarchies sociales ne s'inversent jamais totalement et que la généralisation du dispositif reste problématique, le dispositif est toutefois présenté par les auteurs comme une expérience stimulante d'alternative démocratique centré sur l'idée de justice sociale (redistribution des ressources des plus riches vers les plus pauvres par le biais de mécanismes correctifs). L'expérience de Porto Alegre retient l'attention d'autres chercheurs, tels que Gianpaolo Baiocchi (2005), car elle s'appuie sur une alliance entre société civile (mouvement social) et administration, la seconde parvenant à favoriser la

---

<sup>125</sup> « During the first decade of its existence, the PT was pervaded by a general distrust of party and government "machines" and constantly sought to maintain ties to a multitude of grassroots social movements. With this goal in mind, it has attempted to develop an extremely decentralized organizational structure. The ideal-only partially successful in practice-was to found the party in small, grassroots "nuclei" formed by party organizers in urban neighbourhoods, workplaces, universities, farms, and rural villages. In each nucleus, party members discuss, deliberate, and elect delegates to local conventions, which in turn elect delegates to state and national conventions. Thus, the party has sought to institutionalize a "pyramidal" system of mediations through which the national directorate is directly tied to the grassroots base. » (Abers 1996, p. 37).

<sup>126</sup> « As party platforms were prepared for the 1988 municipal election, the PT began to define what a PT municipal administration should look like. The main themes were the decentralization of power, government accountability to autonomous social movements, and a reversal of priorities away from elite groups toward the poor and disadvantaged. Most militants argued that the structure of a PT government should be similar to that of the party itself. A pyramidal system would emerge through the creation of "popular councils": neighbourhood-level organizations would elect district councils, which would in turn elect municipal councils that would have a great deal of control (or, in the eyes of some militants, total control) over the decisions generated by the municipal administration. » (Abers 1996, p. 37).

montée puissance de la première. Cette alliance est analysée par G. Baiocchi comme un phénomène proprement politique, ayant permis d'enraciner une pratique de militantisme civique dans un pays aux mœurs politiques non libérales. Les bénéfices imputés au BP poussent certains auteurs à en faire un outil politique librement adaptable à travers le monde. William Nylen (2002) voit dans le BP un instrument permettant à la municipalité de stimuler la société civile, de lui redonner une capacité d'action, même si celle-ci concerne surtout les leaders associatifs et moins les populations pauvres. Malgré quelques réserves liées à cette dimension quelque peu sélective de la capacitation citoyenne, W. Nylen se fait le chantre d'un transfert du BP vers les Etats-Unis, en basant son argumentaire sur sa conviction que le BP n'a pu exister qu'à la faveur d'une administration et d'une élite politique favorable à l'instauration d'une démocratie participative<sup>127</sup>. En effet, l'auteur entend démontrer, à travers ses entretiens, que les responsables du BP de Porto Alegre, tant politiques qu'administratifs, sont d'anciens militants et possèdent des profils « altruistes ». La volonté politique doit pouvoir remettre en cause une version jugée trop « élitiste » de la démocratie.

Alors que les débats sur la possibilité de transfert, les avantages et les limites d'une gestion participative agitent la gauche internationale et les milieux académiques, un autre type de pratique participative s'enracine dans la conception dominante du « bon » gouvernement et suscite des débats d'un ordre bien différent : la doctrine du développement participatif. L'émergence de cette doctrine au milieu des années 1990 se cristallise autour d'études académiques réalisées sur des expériences de développements ruraux, notamment en Afrique. Robert Chambers popularise en 1994 l'émergence d'une « approche et de méthodes de la compréhension de la vie rurale grâce, avec et par les populations rurales » (Chambers 1994a, p. 953), qualifiée de *Participatory Rural Appraisal* (PRA). Le principe de ce type de développement est simple : le PRA prétend mobiliser les capacités et savoirs « indigènes », afin de promouvoir l'autogouvernement des populations les plus pauvres débouchant sur la mise en place de projets de développement rapides, peu chers et fiables. L'*empowerment* des populations est présentée par Chambers comme le socle de cette approche (Chambers 1994b). Or, l'approche promue par le PRA passe, en à peine dix ans, du statut de pratique marginale à celle de courant dominant des modèles de développement. En 2000, la Banque Mondiale reprend à son compte le développement participatif et conduit, dans le cadre de son rapport « Attaquer la pauvreté »<sup>128</sup>, un programme de recherche intitulé « La voix des pauvres », dans lequel Chambers s'implique fortement (Chambers 2001). Mené dans une centaine de pays en développement, le plus souvent soumis aux régimes des Plans d'Ajustement Structurel (PAS) de la

---

<sup>127</sup> Voir notamment le chapitre 8 de l'ouvrage de William Nylen : « Administrators of the Participatory Budget and the Motivation of Ideology ».

<sup>128</sup> World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.

Banque Mondiale, le développement participatif, notamment par l'intermédiaire des PRA, devient la doxa d'une des organisations internationales les plus puissantes du monde. Or, ce phénomène suscite un vif débat au sein de la communauté scientifique. Un ouvrage collectif, coordonné par Brian Cooke et Uma Kothari (2001), annonce que la participation représente « la nouvelle tyrannie » : les techniques de développement participatif, confiées à des agences indépendantes et à des experts du développement (Henkel Stirrat 2001) sont un moyen déguisé de vider de leur pouvoir les instances politiques locales. La participation agit comme une « machine anti politique », pour reprendre l'expression de James Ferguson (1994), en diffusant un pouvoir non bureaucratique omniprésent et incontrôlable. Les hypothèses de Chambers sont directement remises en question : ce dernier est accusé de sous-estimer le poids des structures de pouvoir, de promouvoir l'idée de communauté comme espace social de référence de cette participation sans prendre en compte les réalités plurielles des communautés indigènes (Clever 2001), ni l'exclusion et la violence potentielle attachée au renforcement des identités communautaires, et enfin de sacraliser l'idée de participation, sans la concevoir dans son inscription sociale et politique. En clair, les auteurs unis derrière l'idée d'une tyrannie de la participation démystifient l'usage de techniques participatives comme levier d'un changement rapide et capable de doter les populations de capacités d'action.

Aux antipodes du mouvement social de Porto Alegre, les spécialistes du développement s'affrontent donc sur la dangerosité de la participation, dans un débat qui semble loin d'être achevé<sup>129</sup>. Giles Mohan et Kristian Stokke (2000) ont par exemple recommandé la plus grande prudence quant aux célébrations idéologiques de la participation locale : celle-ci est revendiquée aussi bien par les postmarxistes que les néolibéraux, apparaissant de fait comme un bien politique que cherchent à acquérir ces courants<sup>130</sup>. Glyn Williams (2004) s'appuie largement sur cette recommandation pour prouver que le discours de la tyrannie a tendance à verser dans une théorie du complot qui simplifie de manière outrancière les mécanismes du pouvoir. Rappelant que les *arts de la domination*, chers à James C. Scott (2008), viennent brouiller le schéma strictement descendant proposé par une lecture tyrannique de la participation (Williams 2004 p. 565), il affirme que la participation peut basculer dans tel ou tel projet politique en fonction des conditions de sa mise en place. Pour Brian Cooke (2003), au contraire, le *management* participatif, mis en œuvre notamment à travers les PRA, se place dans l'exact continuité d'une administration coloniale de la régulation indirecte (ou *indirect rule*), basée sur la cooptation d'élites locales pour le maintien de la domination

---

<sup>129</sup> La mise en relation de réformes participatives avec l'ambiguïté d'un climat néolibéral a notamment été traitée dans le cas des réformes scolaires argentines (Pini Cigliutti 1999).

<sup>130</sup> Mohan et Stokke affirment que ces deux courants partagent un socle intellectuel commun : « What revised neo-liberalism and post-Marxism share is a belief that states or markets cannot and should not be solely responsible for ensuring social equality and welfare growth. Local actors, knowledge and interventions are key features in both « new » Right and « new » Left conceptualisations of development. » (Mohan Stoke 2000, p. 249)

politique. Le management participatif et notamment les programmes de recherche-action, partagent le souci de la cooptation des élites locales et faussent ainsi la prétendue « rupture » introduite par le *management* vis-à-vis des structures classiques de l'administration coloniale<sup>131</sup>. Le brouillage idéologique relatif à l'usage de techniques participatives par les organisations et pouvoirs divers semble aussi épais que son homologue partisan.

### 3) La marge des bienveillants

De droite, de gauche, marxiste, libérale, conservatrice, progressiste, la démocratie participative se politise au gré des études, sans jamais renvoyer à une ligne de clivage nette. Ceci ne représente pas *en soi* un problème. Peut-être la démocratie participative est-elle seulement un outil librement utilisable par les compétiteurs politiques, pour le meilleur et pour le pire. Toutefois, un constat parcourt discrètement mais sûrement les études sur les intentions politiques à l'origine des dispositifs participatifs institutionnels : il existe au sein de la « classe politique », une frange d'individus reconnus comme étant de réels soutiens et supports de la démocratie participative. Pour comprendre ce qui se joue concrètement dans l'étude des motivations proprement politiques qui sous-tendent la démocratie participative, nous devons à présent nous attarder sur cette « marge des bienveillants ».

Manifestement, les travaux de sciences sociales parcourus jusqu'à présent s'accordent sur une relative « dépolitisation » de l'enjeu de la participation. Ces lectures en termes de dépolitisation partisane et idéologique partagent une suspicion à l'égard des promoteurs institutionnels de l'offre de participation, ces derniers troquant un marquage *partisan* pour un marquage *professionnel* : les élus, véritables professionnels de la politique, regroupés dans un champ, seraient des manipulateurs (parfois malintentionnés), porteurs de mécanismes participatifs dont ils ne maîtrisent pas la portée. La plupart des travaux rejoignent une analyse catégorielle de la dépolitisation : des groupes d'acteurs (les élus notamment, ou la classe politique locale) s'accorderaient sur l'usage de discours et de pratiques participatives à des fins de manipulation, ou dans le meilleur des cas, de légitimation tout à fait compréhensible étant donné la nature du champ politique (Fung 2006). Pourtant, cette généralisation, basée sur des macros discours catégoriels, est parsemée d'exceptions et de facteurs marginaux, qui laissent entrevoir la possibilité d'une nouvelle ligne de fracture au sein du champ politique. Ainsi, malgré la description de l'accablant consensus régnant dans la sphère politique concernant l'acceptation tronquée des mécanismes de démocratie directe, Marion Paoletti note la présence d'agents dissidents au sein même des sphères marquées par le consensus :

---

<sup>131</sup> « This co-optation is one of the ways in which the uses of managerial participation might be represented as colonialist, or at least a neo-colonialist replication of power relations in practice. » (Cooke 2003 p. 54).

« A l'intérieur du cercle légitime de discussion sur la démocratie locale, certains agents, à titre individuel, sortent épisodiquement des frontières collectives, soit en proposant des mesures de codifications ponctuelles de la participation, soit en s'engageant en dehors du référendum. Le discours participatif a ceci de particulier qu'il est lié de façon privilégiée à des personnalités » (Paoletti 1995, p. 67)

Afin de rendre compte de manière plus analytique de cet épiphénomène, M. Paoletti se réfère à « la révolte de l'instituant » énoncé par Jacques Chevalier (1981). À partir de ce schéma, elle peut identifier des personnalités isolés au sein de l'Etat qui parviennent à diffuser envers et contre tout ce fameux discours participatif. C'est ce qui explique notamment les concrétisations législatives<sup>132</sup>, identifiées par ailleurs comme un élément clé de la diffusion de la démocratie participative (Blondiaux 2005). Ce franchissement, s'il se traduit législativement à gauche, est aussi observable à droite, appuyée par le souvenir des aspirations référendaires du gaullisme. Pourtant, malgré la présence de ces « cavaliers », la lourdeur des règles sociologiques du champ politique domine encore et toujours<sup>133</sup>. La loi d'airain du conservatisme du champ politique vis-à-vis de la participation s'accommode très bien de quelques exceptions à la règle. Ce constat amer d'un acteur broyé par le système est repris quelques années plus tard par Cécile Blatrix (1997), mais tempéré par cette dernière. Faute d'identifier des « instituant révoltés », C. Blatrix aperçoit plutôt un effet de génération. En observant les débats parlementaires autour de la loi Pasqua en 1994, elle identifie un clivage entre une frange d'élus conservateurs et une autre frange pour laquelle la nécessité de la démocratie participative se fait de plus en plus impérieuse<sup>134</sup>. Cette jeune génération (représentée entre autres par Charles Millon, alors président du conseil régional Rhône-Alpes) pense avant tout trouver dans la démocratie participative une solution à la forte crise ressentie du système représentatif (les élus ne *peuvent plus faire* autrement), et c'est donc sous l'impulsion de ces nouveaux défenseurs de la participation, et par ricochet d'une conception renouvelée de la représentation, que s'accumulent les dispositions législatives sur le référendum. Dans le cadre de sa thèse, Cécile Blatrix (2000) va complexifier cette analyse des bienveillants, en classant selon plusieurs logiques les promoteurs des mesures participatives au sein de l'appareil d'Etat. Soit les acteurs les plus hauts placés de l'Etat (notamment le général de Gaulle ou Jacques Chaban-Delmas)

---

<sup>132</sup> Notamment : Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

<sup>133</sup> « En dépit de ces transgressions ponctuelles, les positions de la classe politique sont largement monolithiques. L'écrasante suprématie des élus locaux dans la structure sociologique de la classe politique impose une définition univoque de la participation locale : une participation non codifiée, maîtrisée par les maires. Une représentation conforme à la représentation politique » (Paoletti 1997 p. 84).

<sup>134</sup> « On peut faire l'hypothèse que ce clivage renvoie pour partie à un effet de génération, qu'on aimerait éclairer notamment en montrant comment la « jeune génération » de la majorité (de droite à l'époque) s'attache à porter la nécessité d'une « démocratie participative » » (Blatrix 1997 p. 256).

réagissent aux protestations sociales en adoptant une « modernisation conservatrice » (Blatrix 2000, p. 114), composée de concessions procédurales qui répondent aux mobilisations tout en maintenant la hiérarchie des places et l'intégrité du système d'Etat ; soit la démocratie participative est plébiscitée par un ministère faible (celui de l'environnement, par exemple), qui compense son manque de moyens et d'influences par la recherche d'un soutien auprès des associations (environnementales) actives et influentes (voir Blatrix 2000, pp. 129-135). Si ces acteurs sont essentiels dans la « construction sociale de la démocratie participative »<sup>135</sup>, ils n'en demeurent pas moins attachés à des intérêts propres aux rapports de force qui déterminent leurs comportements.

Loïc Blondiaux (2005) identifie lui aussi un groupe restreint d'élus partisans du « nouveau mode d'action publique » qu'est la démocratie participative. Il se distingue pourtant de Cécile Blatrix et Marion Paoletti puisqu'il ne prête plus de caractéristiques sociales ou démographiques homogènes à ce groupe. Lorsqu'il évoque l'impensé politique de la démocratie participative, synonyme d'un brouillage des ambitions attachées aux injonctions participatives, L. Blondiaux affirme dans des termes relativement vagues l'existence d'élus défenseurs d'une démocratie participative dont ils auraient saisi l'essence :

« Dans quelle mesure enfin *certain*s élus poursuivent-ils le projet d'expérimenter une alternative à la démocratie représentative traditionnelle ? Les débats préparatoires à la loi Vaillant de février 2002 ont amplement démontré que, dans leur majorité, les parlementaires restaient fidèles à une conception très classique de la représentation, dans laquelle seul l'élu possède le droit de dire ce qui est l'intérêt général. Bien peu sont ceux qui tentent aujourd'hui de penser sur un nouveau mode l'action publique et tout se passe comme si les acteurs politiques souhaitaient, à la manière du Guépard de Visconti, que « tout change pour que rien ne change ». » (Blondiaux 2005, p. 130)

Au-delà des quelques élus français soupçonnés de bonne volonté par les recherches académiques, des recherches anglo-saxonnes ont également insisté sur l'importance de ce type de dirigeants « progressistes » (Nylen 2002). Dans le cas des budgets participatifs brésiliens, Brian Wampler (2004) ne s'intéresse pas uniquement aux cas emblématiques (Porto Alegre ou Belo Horizonte) mais compare trois budgets participatifs parmi la centaine que comptent aujourd'hui le Brésil, afin de comprendre le rôle des maires dans leur mise en place. En analysant les cas de Recife, Porto Alegre et Sao Paulo, B. Wampler établit que les trois maires ayant adopté le principe d'un budget participatif ont trois caractéristiques principales : un fort ancrage dans le mouvement social, une

---

<sup>135</sup> Cécile Blatrix (2000) emploie l'idée d'une construction sociale, afin de synthétiser un double mouvement : d'une part, la démocratie participative intervient à la suite d'une réaction de l'Etat face aux forces protestataires, d'autre part, le recours à la démocratie participative est progressivement naturalisé, par l'intermédiaire de discours généraux sur les vertus de la démocratie participative, masquant en réalité un usage stratégique de celle-ci par des acteurs sociaux pluriels alimentant de ce fait un véritable « climat participationniste ». Il s'agit de la quintessence même d'une posture constructiviste (Cf. Berger Luckmann 1986).

trajectoire militante de réformateur et le souci de satisfaire leur mouvement d'origine (Wampler 2004, pp. 83-84). Toutefois, le maire de Recife apparaît un peu moins « enthousiaste » que ses deux homologues : cette différence s'accroît lorsque les maires agissent au sein de contextes forts différents en termes d'administration et d'équilibre politique. Mais B. Wampler se détache d'un discours communément admis, qui veut que la mise en place des budgets participatifs soit déterminée par le lien entre le pouvoir et les organisations civiques (*Civil Society Organizations* – CSO). Si B. Wampler admet tout à fait que des maires fortement ancrés dans le mouvement social soient les acteurs essentiels de l'implantation des BP, celui-ci insiste sur l'importance de l'accord entre le chef de l'exécutif municipal et son conseil<sup>136</sup>. L'attitude et les aspirations de la classe politique sont des facteurs déterminants pour l'adoption des dispositifs participatifs institutionnels.

Qualifiés de « réformistes » par B. Wampler, de « jeune génération » ou de « modernisateurs conservateurs » par C. Blatrix, de « rénovateurs » par L. Blondiaux et d'« instituants révoltés » par M. Paoletti, ces élus sont étudiés selon la même focale permettant de comprendre le conservatisme du champ politique. Ils sont systématiquement suspectés d'un calcul stratégique, qui pourra efficacement être rapporté à leurs discours, considérés à leur tour comme autant de rhétoriques manipulées. Or, il semble que ce décalage, toujours présent entre le *visible* et le *caché* (Corcuff 2006), des professionnels de la politique ne permette pas de faire progresser la compréhension des stratégies à l'œuvre dans la mise en place de dispositifs participatifs, celles-ci étant souvent considérées sous l'angle de l'inavouable.

## ***B) Les stratégies de démocratisation : un objet renouvelé***

Plutôt que de s'évertuer à identifier les « bienveillants » et leurs usages de la démocratie participative, fixant la démocratie participative dans une alternative dialectique – soit elle redistribue le pouvoir (vases communicants), soit elle légitime le système en place – nous souhaitons explorer une hypothèse quelque peu différente : l'ensemble des raisons qui pousse les élites représentatives à recourir aux dispositifs participatifs constitue une *stratégie*. L'objet de notre étude se présente dès lors sous la forme des *stratégies de démocratisation mises en œuvre par les responsables politiques*.

La notion de stratégie renvoie toutefois à une approche spécifique dans la science politique française. Utiliser une telle notion implique d'éclaircir notre rapport à l'approche organisationnelle<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> « Mobilizing citizen support, therefore, is insufficient for mayors to successfully implement participatory programs. Mayors must, in the best-case scenario, hope for a majority of council members who are willing to support the delegation of authority. If mayors do not have broad support in the council, they must devise other playoffs to induce recalcitrant council members to support innovative policymaking institutions. » (Wampler 2004, p. 96).

<sup>137</sup> Le terme est emprunté à Bruno Jobert et Pierre Muller (1977, p. 22). Il qualifie les travaux menés par le Centre des Sociologie des Administrations qui, dans les années 1960, renouvellent la manière dont on peut appréhender le fonctionnement de l'Etat. La posture analytique et méthodologique revendiquée remet, en effet, en cause la pertinence de



portée par le Centre de Sociologie des Organisations. Ainsi, Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) évoquent l'usage d'une *démarche stratégique*, leur permettant de comprendre le poids des contraintes exercées par le système sur des acteurs disposant d'une rationalité limitée (March Simon 1958). Cette démarche, qui se veut héritière d'une sociologie compréhensive wébérienne, se cristallise dans cinq dimensions analytiques, qui seront la base de notre travail empirique concret : (1) l'acteur a rarement des objectifs clairs, il en change ou s'en trouve *a posteriori*, (2) son comportement est toujours actif et jamais totalement déterminé, (3) son comportement est toujours rationnel, au sens où il se détermine selon les opportunités et le comportement d'autres acteurs, (4) son comportement comprend toujours des stratégies offensives et défensives et (5) le concept de stratégies permet d'englober tous les types de comportements. Enfin, la stratégie est définie comme suit :

« Derrière les humeurs et les réactions affectives qui commandent ce comportement au jour le jour, il est en effet possible à l'analyste de découvrir des régularités qui n'ont de sens que par rapport à une stratégie. Celle-ci n'est donc rien d'autre que le fondement inféré *ex-post* à des régularités de comportement, observées empiriquement. Il s'ensuit qu'une telle stratégie n'est nullement synonyme de volonté, pas plus qu'elle n'est nécessairement consciente » (Crozier Friedberg 1977, p. 57)

Malgré les réserves émises par de nombreux auteurs sur l'aspect faiblement *politique* des analyses proposées par Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>138</sup>, le cadre d'analyse stratégeste permet de

---

toute approche *a priori* de l'Etat. Il défait les analyses relevant de la science administrative et celles s'inscrivant dans des approches marxistes, à l'aide d'une conception systémique et stratégique de l'action de l'Etat, ou plutôt des administrations, appuyée sur une sociologisation des entités et des processus d'action publique étudiés. Par rapport aux approches marxistes, la posture critique du CSO est frontale dans la mesure où, dans le prolongement direct des travaux menés par Michel Crozier dans les années 1950, la négation de la possibilité de déduire l'action et le fonctionnement d'une organisation (en l'occurrence publique) à partir des structures sociales et conditions économiques, fait figure de postulat. Aussi, la démarche du CSO se présente plus rigoureusement, d'un point de vue analytique, comme un prolongement critique de la science administrative. Ce qui fait l'originalité et la force de sa posture critique à l'égard des études administratives, « c'est que cette équipe a renoncé à confronter – au moins directement – ses analyses du comportement des différents agents à un modèle idéal » (Nizard Jobert Muller 1977, p. 22). Ne se contentant pas de confronter le « droit » au « fait » et de constater l'écart existant entre le comportement réel des agents et les normes juridiques censées idéalement régler leur action, ces chercheurs proposent d'étudier les organisations administratives en elle-même comme des « systèmes d'action » qui, mettant en jeu des échanges stratégiques régulant – et régulés par – des « logiques d'acteurs », disposent de leur propre logique interne de persistance et de changement (Crozier Thoenig 1975). Ainsi, l'approche du CSO « prend au sérieux », tout comme la science administrative, la question de l'organisation administrative.

<sup>138</sup> Pour Bruno Jobert et Jean Leca (1985), la sociologie des organisations est une théorie « non-politique » du politique, car la philosophie politique qui la sous-tend « se situe à peu près complètement hors de la perspective hégélienne de l'Etat, qui a constitué le point de repère obligé de la théorie politique contemporaine » (Jobert Leca 1985, pp. 1141-1142). La dimension stratégique de l'analyse est précisément fustigée au nom du politique. En effet, le Centre de Sociologie des Organisations argumente que toute organisation se compose d'hommes qui, situés à des positions différentes et ayant des intérêts divergents, sont des agents « libres » disposant à tout instant d'une capacité de négociation, de calcul et de choix – autant de dimensions regroupées analytiquement par la démarche stratégique. À partir de l'analyse de la variété des initiatives possibles, suivant en cela une démarche inductive, les deux sociologues prétendent parvenir à rendre compte de manière satisfaisante du fonctionnement du système lui-même. Ce dernier, considéré comme une « matière sociale » plus importante que la société globale, pouvait être étudié de manière autonome

complexifier le rapport entretenu par des acteurs organisationnels, que sont les élus (régionaux dans notre cas), avec l'adoption de dispositifs participatifs. Plus exactement, aborder les stratégies de démocratisation nous conduit à interroger deux cadres fondamentaux de leur élaboration et de leur mise en œuvre, à savoir *la représentation politique* et de *l'action publique*. Une analyse renouvelée de ces deux objets classiques de la science politique nous autorise la mise au jour des espaces stratégiques dans lesquels peuvent prendre place les recours à la démocratie participative, sans que ceux-ci ne se résument à une instrumentalisation ou une bienveillance. Dans cette perspective, la représentation doit être conçue comme une activité complexe, impliquant différents acteurs et donnant plusieurs points d'accès à l'interaction entre élus et électeurs (1). De son côté, l'action publique doit aussi faire l'objet d'un regard renouvelé, portant une attention particulière à sa complexité, faite de phases, de sous-systèmes et de rapports sociaux hétérogènes (2).

### 1) La représentation politique : une relation complexe à la participation

Les travaux contemporains sur la conception normative de la représentation politique remettent en cause l'idée d'une éventuelle *privation* du pouvoir par le mécanisme de représentation<sup>139</sup>. Ces travaux sont considérés comme *normatifs* dans la mesure où ils entendent répondre à une question centrale : comment distinguer une bonne représentation d'une mauvaise ? Sur quels critères normatifs se fonder pour étayer cette distinction<sup>140</sup> ? L'importance accordée à l'interaction continue dans l'exercice d'un mandat électoral (Young 2000) et du maintien de cette interaction dans le temps (Thompson 1987) a débouché sur des propositions normatives fortes, telles que celle formulée par Jane Mansbridge (2003). Celle-ci propose en effet de considérer la qualité délibérative du mandat représentatif comme le critère central de la norme théorique appliquée à la représentation. Cette proposition nous permet de comprendre en quoi la représentation n'est pas liée à la participation par un lien univoque (conservation d'un champ *versus* progressisme) mais peut décliner celle-ci en une multitude de stratégies complexes.

---

dans la mesure où il contient en lui-même ses principes d'explication. Pour B. Jobert et J. Leca le fait de ne pas « resituer ces jeux de pouvoir par rapport aux rapports de dépendance et de domination sociale qui en forment le substrat », introduit un « biais sensible » qui se manifeste aussi bien dans l'analyse des enjeux et de la genèse des systèmes, que dans la définition des acteurs pertinents et de leur consistance. Aussi, B. Jobert et J. Leca s'interrogent : s'il convient effectivement de fonder l'autonomie du pouvoir, afin de se défaire de toute « logique totaliste », est-il indispensable de se focaliser, à l'instar du CSO, sur le postulat de la liberté des agents face à des structures aveugles ? Ne vaudrait-il pas mieux – c'est du moins ce que suggèrent Jean Leca et Bruno Jobert – poser la spécificité du travail politique vis-à-vis des rapports sociaux de domination ? (*Ibid.*, p. 1662). Pour une critique de ce type voire également Jobert 1976, rédigé en réaction à Crozier Thoenig 1975.

<sup>139</sup> Sur l'idée d'une privation du pouvoir par la représentation, nous nous permettons de renvoyer aux travaux de Raymond Carré de Malberg (1985), mais également aux réflexions sur la professionnalisation des activités politiques, présentes de Max Weber (1995) à Daniel Gaxie (1993).

<sup>140</sup> Ces questions apportent de notables innovations lorsqu'on les rapporte aux considérations classiques traitant d'éventuelles « crises » de la représentation (Lacroix 1992 ; Berger 2006).

La représentation est conçue par Jane Mansbridge comme une activité pouvant être analysée à partir de plusieurs idéaux types. Chaque idéal type est attaché à un ensemble de critères : par exemple, l'idéal d'une représentation basée sur la promesse (*promissory representation*) vise à assurer une fidélité aux promesses, alors que l'idéal d'une représentation basée sur l'anticipation (*anticipatory representation*) valorise la satisfaction des engagements. Pourtant, au lieu d'entretenir une tension entre ces idéaux-types, Jane Mansbridge prend appui sur eux pour énoncer une vision spécifique de la représentation. L'activité représentative est en réalité le résultat d'une combinaison de ces idéaux-types : elle n'est pas monolithique. Les idéaux forment un système offrant de multiples points d'entrée normatif. Par conséquent, la qualité délibérative de ce système peut-être être répartie entre ces différents points et assurée par l'ensemble des acteurs appartenant au jeu représentatif et pas seulement par le mandataire. La représentation, ainsi conçue, offre de multiples possibilités d'amélioration de la qualité délibérative de l'activité représentative :

« In most respects, these models of representation are compatible with one another and with promissory representation. They have complementary functions for different contexts and can, thus, be viewed as cumulative, not oppositional. Compatibly, *they direct attention to deliberation at different points in the representative system*: to the moment of election, between elections, and in the legislature. Compatibly, they all require each voter's interests to have equal weight in contexts of conflicting interests, although promissory representation comes closest to the normative standard of direct democracy, in which the people themselves rule. Compatibly, surrogate representation provides at the national level elements required for systemic democratic legitimacy that the other three forms do not provide. Gyroscopic representation is most appropriate for uncrystallized interests and changing situations but requires considerable constituent trust, which many situations may not warrant. Promissory representation requires little open-ended trust but works badly in situations of rapid change. Anticipatory representation requires little trust and easily accommodates change, but produces incentives for short-term thinking and manipulation focused on the next election » (Mansbridge 2003, p. 525)

Cette perspective normative, qui se veut résolument tournée vers la recherche empirique<sup>141</sup>, nous offre le premier jalon de notre analyse stratégique. La mise en place de dispositifs participatifs ne doit plus être rapportée exclusivement à l'appartenance des élites politiques à tel ou tel champ social, mais doit être considérée comme l'exploitation des potentialités de réforme participative d'une partie de l'activité représentative. Cette exploitation implique une série d'acteurs divers : sont concernés

---

<sup>141</sup> J. Mansbridge indique à plusieurs reprises que sa proposition est essentiellement destinée à un éclaircissement des cadres problématiques à disposition des chercheurs souhaitant s'interroger sur l'activité représentative (Mansbridge 2003, p. 515 ; 519 ; 520). On retrouve cette position dans d'autres travaux normatifs tels que ceux de Lawrence Jacobs et Robert Shapiro (2000), qui tentent d'éclaircir le cadre normatif proposé dans leur « leadership responsable », basé sur une définition normative du débat public (une conflictualité accrue par les médias), à travers l'étude des réformes du système de santé de l'administration Clinton et du contrat avec l'Amérique des Républicains.

aussi bien les médias que les groupes d'intérêts<sup>142</sup>, les partis que les citoyens. En d'autres termes, étudier les recours aux dispositifs participatifs implique de prendre en compte la complexité de l'activité représentative : les élus cherchent-ils à anticiper des besoins, légitimer une position, favoriser l'accès de tel ou tel groupe social, changer la substance de leur délégation ? Pourquoi privilégient-ils tel ou tel aspect de leur activité en délaissant telle ou telle autre ? Seule l'étude de leur parcours, de leur socialisation, de leur capacité à construire le « problème » de la participation depuis leur activité représentative pourra apporter des réponses concrètes à ces interrogations.

## 2) L'action publique : la mise au jour d'espaces stratégiques

Parallèlement aux renouvellements des théories de la représentation, d'autres travaux ont souligné la manière l'action publique elle-même sédimente des espaces stratégiques dans lesquels prennent place les recours à la démocratie participative. En effet, la plupart des dispositifs participatifs et délibératifs observés à travers le monde correspondent à des enjeux d'action publique : la gestion des budgets municipaux (Hertzberg Rocke Sintomer 2008), les politiques de transport (Blatrix 2000 ; Bickerstaff Tolley Walker 2002), ou l'action publique en faveur de l'environnement (Dryzek 1992), ou encore les réformes de la police et de l'école (Fung 2004) ont constitué, parmi d'autres secteurs, le terreau de pratiques de participation et de délibération.

Le constat de la multiplication de pratiques, toutes ancrées en parallèle de processus de résolution de problèmes, a constitué le terrain d'analyse des études d'Archon Fung (2004 ; 2007) centrées sur le lien pouvant exister entre processus de production des politiques publiques (*policy process*) et adoption de mécanismes assurant la participation et la délibération directe des citoyens<sup>143</sup>. Partant du constat que l'appareillage classique du processus décisionnel (*policy-making apparatus of political representation and expert administration*) comporte d'indéniables failles, A. Fung (2007) propose d'identifier ces failles et de comprendre en quoi certaines expériences participatives et délibératives menées à travers le monde sont en mesure d'en corriger les effets<sup>144</sup>. S'appuyant sur une vision schématique du processus décisionnel démocratique classique<sup>145</sup>, il identifie quatre failles principales

---

<sup>142</sup> Le rôle joué par les groupes d'intérêt dans un schéma délibératif de la représentation a été par ailleurs souligné plus spécifiquement. Cf. Mansbridge 1992 ; Sauruger Grossman 2006.

<sup>143</sup> Nous renvoyons également aux propos de Ioannis Papadopoulos (1998) défendant l'idée que les politiques publiques constituent le terreau privilégié de la mise en œuvre d'une participation délibérative, permettant de combler les lacunes de la démocratie directe dans des systèmes complexes.

<sup>144</sup> La posture normative d'Archon Fung est ainsi à la fois plus complexe et plus ambiguë que celle des théoriciens de la démocratie. En effet, A. Fung ne suggère jamais que les solutions qu'il soumet soient des optimums, disqualifiant automatiquement d'autres solutions.

<sup>145</sup> L'auteur qualifie lui-même sa définition de « vue hautement schématique » (*highly stylized view*) s'appuyant principalement sur l'ouvrage de Przeworski, Stokes et Manin (1999). Il décrit alors un processus en sept phases : (1) les intérêts et (2) les préférences des citoyens s'expriment à travers (3) le vote pour un parti ou un programme lors d'élections ponctuelles. Une fois (4) les mandats attribués, les représentants s'engagent à produire (5) des politiques

– la formation des préférences des électeurs est instable, le vote n’indique pas correctement les préférences (qui en plus peuvent changer), l’obligation d’*accountability* est trop faible (les élus et l’administration peuvent agir selon leur propre intérêt) et les *outputs* ne dépendent que dans une très faible proportion de l’action des autorités publiques – auxquelles plusieurs expériences délibératives et participatives ont pu apporter des solutions partielles. Ainsi, le sondage délibératif et les *citizens’ jury* ont permis de fixer les préférences, les *study circles*, les réunions dans la ville de Kuna (Idaho) et celles tenues pour la réhabilitation de *Ground Zero* à New-York ont permis de suivre l’évolution des préférences, l’expérience new-yorkaise et le budgets participatif de Porto Alegre, permettant de leur côté de contrecarrer les orientations adoptées par des élites (choix d’un projet et clientélisme), tandis que les cercles de délibération mis en place par la police de Chicago ont permis d’impliquer un cercle élargi d’acteurs dans la baisse de la criminalité (voire aussi Fung 2004).

La perspective proposée par A. Fung soulève deux éléments importants. D’une part, il constate que des solutions ont bel et bien été employées à travers le monde pour pallier aux difficultés de l’action publique. Faute d’être la meilleure solution, ces expériences sont une des solutions possibles. Le choix de la démocratie participative, compris dans le schéma du processus de production politique, est donc *un choix stratégique* affectant des points précis du processus. L’ambition d’une démocratisation de l’action publique n’est pas uniquement un slogan, mais un enjeu de réformes ciblées. D’autre part, pour A. Fung, ces orientations stratégiques n’ont aucune pertinence générale : elles ne doivent pas être appliquées à tous les cas, dans toutes les situations. Elles dépendent du « domaine » d’application et du problème à résoudre. Il semble, par exemple, que l’un des principaux enjeux soulevés par l’adoption des mécanismes participatifs et délibératifs concerne la capacité des autorités publiques à résoudre les problèmes dans un environnement composé d’une variété de sous-systèmes et d’acteurs<sup>146</sup>. Les mécanismes ne constituent pas une solution universelle à tous les maux de la démocratie<sup>147</sup>, mais d’éventuels remèdes<sup>148</sup>, permettant de combattre d’autres

---

publiques respectant les préférences, dont l’exécution est confiée (6) à des administrations neutres. Le résultat final de ces politiques, (7), les outputs, qui sont censés répondre (1) aux intérêts de départ (Fung 2007, p. 671).

<sup>146</sup> Ce même problème avait notamment été diagnostiqué par Renate Mayntz (1993) sous le terme de gouvernance, lié à l’idée d’une ingouvernabilité des sociétés.

<sup>147</sup> La position d’A. Fung sur ce point est pour le moins explicite : « I do not claim that directly democratic strategies are the only, or best ways in which they can make government more responsive to citizen’s interests, and to show how they have been use to do so in actual cases. This analysis suggests that the optimal configurations of decision-making institutions will vary across policy domains, but in many cases should combine both representative and participatory mechanisms » (Fung 2007, p. 673). A. Fung rejoint ici les propos de Niklas Luhman sur le caractère non universel de la démocratie participative.

<sup>148</sup> L’analogie médicale est ici utilisée sciemment. En effet, la posture d’Archon Fung fait largement écho à un positionnement classique des *policy sciences* anglo-saxonne. Ce positionnement assimile très clairement la tâche du théoricien à une activité consistant à identifier les problèmes et à leur apporter les remèdes adéquats (*problem solving*). Robert Axelrod (Bobrow *et al.*, 1977) affirmait : « Policy science is aimed at improving human welfare, just as medical science is aimed at improving human health ». Toujours selon Axelrod, la médecine sociale qu’est la *policy science* doit être pratiquée en fonction de certains critères définissant la place du chercheur : la recherche doit être interdisciplinaire,

alternatives, tels que la régulation par le marché ou le *new public management*, dans le but de défendre l'idée d'une intervention de l'Etat malgré des lacunes constatées (Fung Wright 2003).

La représentation et l'action publique ne sont pas des processus monolithique. Ils ne peuvent être rapportés trop rapidement à une série d'alternatives limitées concernant l'usage de la démocratie participative qui prend place en leur sein. Pour explorer la pluralité et la complexité des relations pouvant se nouer entre représentation, politiques publiques et participation, il semble indispensable de préciser le contenu de ces fameux usages que nous entendons étudier. Or, il semble que l'idée de *stratégie* fournit une notion tout à fait intéressante, dans la mesure où elle permet de situer le point d'interaction entre élus, action publique et dispositifs participatifs dans un cadre jusque là peu abordé : l'institution.

### III- Les conseils régionaux français : des espaces institutionnels stratégiques spécifiques

L'approche stratégique de la démocratie participative nous pousse ainsi à prendre au sérieux le contexte dans lequel se situent les expériences participatives étudiées. Prendre au sérieux, qu'est-ce à dire ? L'échelle régionale de gouvernement a été l'objet, depuis le début des années 1990, de théorisations éclairant la spécificité du recours *régional* à la démocratie participative. Sans toutefois considérer ces approches comme inamovibles, le fait de les aborder à l'aide d'une définition précise de la démocratie participative est l'occasion de questionner leurs fondements théoriques et empiriques. Notre conception de la démocratie participative nous amène ainsi à proposer une théorisation particulière du cadre institutionnel régional.

Le point de départ de cette théorisation se situe dans les limites de l'approche dite néo-régionaliste qui domine les travaux portant sur la démocratie et les innovations démocratiques d'échelle régionale

---

suivant en cela les préceptes de Charles Merriam et Harold Lasswell ; elle doit comprendre un volet « fondamental » aussi bien qu'un volet « appliqué », ce qui permet de plaider pour le maintien des études concernant les « changements d'attitude », en dehors du champ de la *policy science* ; elle doit privilégier les explications causales aux corrélations descriptives ; la volonté d'aider l'humanité doit se faire dans un souci permanent et rigoureux des critères de scientificité ; il ne faut pas attendre l'apparition des problèmes, mais tenter de les déceler. En établissant ce type de critères, Axelrod affirme la possibilité de constituer une « science » de l'analyse des politiques publiques. Aron Wildavsky (1979) entend lui aussi plaider pour une portée civique de l'activité analytique qui, faute de constituer une discipline à part entière, se présente comme une pratique, un processus, appréhendable comme un acte « citoyen ». Ce dernier, fort de sa définition « citoyenne » de l'analyse, assume pleinement l'analogie du processus analytique et de l'activité médicale, reprenant ainsi la métaphore d'Axelrod : « Craftmanship is a persuasive performance. Among the advantages that policy analysts yield to medical practitioners, in addition to knowledge and power, two stand out: patient takes their « doctors » advice as much as half the time and doctors occasionally bring good news. Like would-be prophets, analysts cry out their tidings in a policy wilderness » (Wildavsky 1979, p. 6). Rappelons également que Pierre Bourdieu (1995a) affirmait en son temps que la sociologie, en tant que discipline permettant de démasquer les lois d'airain de la domination et de l'inégalité, pouvait efficacement contribuer la médecine politique à les combattre : « Et il suffit de relire la « Collection Hippocratique » pour découvrir, que, pareil au médecin, le politique conséquent ne peut se contenter des informations qui, en plus d'un plus, sont littéralement produites par une interrogation inconsciente de ses effets. » (Bourdieu 1997, p. 18).

(A). Ces limites sont liées à la problématique plus vaste dans laquelle s'insère le néo-régionalisme, à savoir celle de la *gouvernabilité* (B), qui n'offre qu'une alternative trop rigide à l'étude de la démocratie participative : soit cette dernière redistribue le pouvoir, soit elle le confisque. Souhaitant nous démarquer de ce type d'analyse pour mieux prendre compte les stratégies complexes de démocratisation, nous proposons alors un cadre d'analyse néo-institutionnaliste du fait régional (C), dont l'épicentre est constitué par les acteurs et aux coalitions d'acteurs (D)

## **A) *Néo-régionalisme et démocratie***

Si le paradigme néo-régionaliste a connu de profondes remises en question, concernant notamment les outils d'une sociologie de l'action collective en région, il semble que la démocratie d'échelle régionale n'ait pas été concernée par ces remises en cause, et soit encore enlisée dans les controverses en vigueur au milieu des années 1990. Ainsi, le retour sur le processus de questionnement des cadres fournis par la communauté scientifique en matière d'étude des mobilisations régionales et de leur rapport à l'action publique (1) nous conduit à aborder les limites des propositions néo-régionalistes pour l'étude de la démocratie participative (2).

### 1) Le paradigme néo-régionaliste et ses critiques

Le néo-régionalisme est conceptualisé, par Michael Keating (1998), comme un mouvement émergent à la fin des années 1980 en Europe, qui correspond globalement à la promotion du développement régional par des groupes d'acteurs précis, prenant à rebours les mouvements de régionalisation/décentralisation impulsés par les Etats (Mény 1982). Ce mouvement prend principalement appui sur une conception de l'Etat : le retrait de l'Etat du secteur du développement économique pousse les régions à occuper l'espace laissé vaquant. Le néo-régionalisme de la fin des années 1980 se distingue ainsi d'autres formes de régionalisme en plaçant au centre le projet économique. Mais le néo-régionalisme, pris comme catégorie analytique et non plus seulement descriptive, recouvre en réalité une sociologie de l'action collective. Pour M. Keating le développement régional, appuyé sur un projet économique faisant la part belle aux logiques néolibérales, ne peut être activé que par l'intermédiaire d'une coalition entre acteurs économiques, politiques (de différentes échelles) et sociaux. C'est à travers ces coalitions que la région prend une épaisseur historique, culturelle, économique et institutionnelle, devenant ainsi une véritable construction sociale :

« Regions, like other territorial units, are a construction of various elements with a greater or lesser cohesion. Where the elements of geography, economic cohesion, cultural identity, administrative apparatus, popular identity and territorial mobilization coincide in space, we have a strong regionalism. » (Keating 1998, p. 10)

Ce point a été illustré indirectement par Romain Pasquier (2003a), lorsque ce dernier met au jour le poids et le rôle d'une institution telle que le CELIB<sup>149</sup> en Bretagne : la matérialisation d'une coalition de type régionaliste dans une structure visible, historiquement ancrée peut alors être considérée comme un facteur déterminant du comportement des institutions régionales. Selon les travaux d'inspiration néo-régionaliste, le régionalisme change de contenu idéologique : d'une vision passéiste et antiétatique, il devient le socle d'une mobilisation proactive permettant à des acteurs de soutenir le développement de leur territoire. Dans ce cadre, l'intégration à une économie internationalisée peut être considérée comme un facteur favorisant le néo-régionalisme. L'hypothèse néo-régionaliste a formulé deux idées centrales dans l'étude des régions européennes : l'idée d'une « mobilisation régionale », prenant la forme d'une coordination d'acteurs déterminée par des opportunités et l'idée d'un « renforcement potentiel » des régions, débouchant sur des victoires ou des échecs. Or, l'évolution des travaux sur les régions françaises conduit à dégager l'analyse sociologique des mobilisations régionales de l'enjeu du néo-régionalisme, autrement dit à retenir de celui-ci l'approche scientifique tout en relativisant la réalité du mouvement empirique qui l'a vu naître.

Richard Balme (1996) fut l'un des principaux artisans d'une conception néo-régionaliste dans le cas français. L'auteur conçoit l'espace régional comme un espace de relations et d'interactions précédant tout sentiment d'appartenance. Dans ce cadre, l'institution, entendue comme organe propre, dispose d'une capacité d'action autonome qui l'amène à tenter d'intervenir sur les contours de la société dont elle pense avoir la charge. L'enjeu est alors de comprendre comment et pourquoi les institutions régionales deviennent des « foyers d'innovation institutionnelle ». En s'appuyant sur l'exemple de l'action publique régionale en matière économique et les coopérations interrégionales, R. Balme affirme que l'échelle régionale se structure en fonction des problèmes<sup>150</sup> : un problème déterminé permet aux acteurs de s'accorder sur une intervention publique d'échelle régionale<sup>151</sup>. Les régions ne sont pas un « besoin » ou une « nécessité » mais le résultat d'une mobilisation. Cette mobilisation n'est pas le fait d'un mouvement populaire mais celui de l'action de sous-systèmes de politiques publiques : la régionalisation et le régionalisme sont principalement portés par les

---

<sup>149</sup> Le Comité d'Etude et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) est un regroupement d'élites économiques, politiques et sociales bretonnes. Créé après la seconde guerre mondiale, le CELIB s'appuie notamment sur un monde paysan très revendicatif pour obtenir le désenclavement de la Bretagne et la mise en place du plan routier.

<sup>150</sup> Dans l'analyse des politiques publiques, le problème est souvent fondé sur la définition de Jean-Gustave Padioleau (1982, p. 25) : « Il y a problème dirons-nous, quand des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être [...] Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques. »

<sup>151</sup> Ce processus renvoie l'activité de problématisation identifiée par Jacques Lagroye comme la définition simultanée des acteurs concernés, des objectifs à atteindre et des solutions envisagés : « Problématiser une question, ce n'est pas seulement dire ce qu'elle est, c'est indissociablement dire qui est appelé à intervenir, de quelle manière et avec quels moyens. » (Lagroye 2002, p. 518).



politiques publiques. Ainsi, pour R. Balme le changement d'échelle de l'action publique témoigne d'un affaiblissement de l'Etat, au profit d'un acteur régional parvenant à utiliser les ressources disponibles. En effet, selon lui, trois facteurs permettent de comprendre les dynamiques du changement d'échelle : l'internationalisation de l'économie, entraînant des représentations nouvelles du territoire, attachée à un mouvement néolibéral, assimilant régionalisation et affaiblissement de l'Etat central<sup>152</sup>. Le passage du gouvernement à la gouvernance, consistant en une gestion par problèmes et secteurs, plus subsidiaire, autolimitée et coopérative, s'apparenterait alors à la mutation de la nature même de l'autorité politique. Dans le cadre d'une nouvelle économie mondialisée, les régions sont sollicitées pour devenir des acteurs assurant l'adaptation des modes de gouvernement. En répondant à ces sollicitations, les régions affaiblissent l'Etat sans le remplacer. Les politiques du néo-régionalisme renvoient alors à la capacité des acteurs politiques régionaux à mobiliser leur territoire dans l'optique d'une adaptation aux nouvelles règles du marché. L'action collective d'échelle régionale est pensée dans ce cadre comme le travail d'un entrepreneuriat politique, capable de traduire les contraintes économiques et de solliciter l'action concertée des différents partenaires sur son territoire. En d'autres termes, les déterminants de l'action publique régionale sont essentiellement exogènes, les brèches et opportunités ouvertes permettant les jeux de mobilisation.

Or, cette vision est rapidement contestée par Patrick Le Galès et Christian Lequesne (1997), au nom de la faiblesse empirique du phénomène décrit par R. Balme. Plus exactement, le cadre de la mobilisation néo-régionaliste est conservé par ces auteurs mais appliqué à d'autres entités territoriales. Le constat de départ de P. Le Galès et C. Lequesne est limpide : alors que l'avènement régional a été annoncé au début des années 1980, rien ne semble avoir changé quant à la faiblesse du « niveau de gouvernement régional ». L'extrême différenciation régionale, la difficulté des régions à saisir les opportunités d'une situation de crise de l'Etat keynésien - pourtant un formidable terreau de développement, l'impulsion européenne infructueuse, constituent autant de paradoxes nécessitant de focaliser la recherche sur les régions sur le détail empirique de leur mobilisation, de leur relation à l'Etat, à l'Europe et aux acteurs peuplant le territoire régional. Patrick Le Galès (1997) utilise l'échec des régions européennes afin de troquer une réflexion en termes de *gouvernement*, contre une réflexion en termes de *politique*, qu'il définit comme un phénomène empirique de « renforcement des mobilisations politiques territoriales infranationales » (Le Galès 1997, p. 256). Dans ce cadre, la politique s'apparente plus aux logiques de mobilisations de l'action collective qu'à la domination d'une échelle de gouvernement (*Ibid.* p. 259). Or, cette forme de *politique* (la mobilisation), globalement concordante avec les perspectives de M. Keating, serait pour Le Galès absente la plupart

---

<sup>152</sup> Ce résultat s'apparente au mouvement de remise en cause du « modèle » français d'action publique décrit par Pierre Muller (1992).

du temps des régions. Ainsi, tout en reconnaissant la pertinence d'un cadre d'analyse centré sur les coalitions contingentes d'acteurs locaux saisissant les opportunités, il conteste l'idée que les régions soient des acteurs centraux de ces phénomènes. Si les villes peuvent être considérées comme les acteurs centraux de cette politique des territoires et des identités (Le Galès 2003), les régions seraient, au mieux, des lieux d'organisation et d'interface permettant aux mobilisations des villes de prendre appui. Toujours est-il que le cadre d'analyse de ces mobilisations est stable : il s'agit principalement d'une sociologie des stratégies d'adaptation des acteurs locaux à une structure d'opportunité changeante essentiellement marquée par la globalisation de l'économie (Keating Loughlin 1993), dans laquelle certains groupes d'acteurs parviennent à se distinguer et certains secteurs d'action publique sont des terrains d'affirmation politique plus propices (Balme 1997).

Face à ces postures, un ensemble de travaux a souhaité inscrire l'analyse des mobilisations régionales dans un contexte social et historique plus fin, sortant ainsi les logiques de l'action collective du schéma trop rigide de l'adaptation et de l'entrepreneuriat. Emmanuel Négrier (1998) initie largement ce débat avec son concept d'échanges politiques territoriaux. En effet, les constats établis par Michael Keating ou Patrick Le Galès concernant l'incertitude (voire la nullité dans le cas de P. Le Galès) des entreprises de mobilisation régionale, poussent E. Négrier à proposer un cadre intellectuel permettant de saisir le positionnement de l'acteur régional dans les processus de mobilisation, sans pour autant chercher à lui accorder tout ou partie d'une centralité politique. La région est donc un acteur parmi d'autres, qui « prend une place singulière, par son existence politico-institutionnelle, par ses politiques, par les symboles qu'elle véhicule, dans un ensemble de flux de ressources, de pouvoirs, de représentations qui constituent un territoire » (Négrier 1998, p. 18). Le centre de gravité de l'échange politique territorial reste toutefois l'action publique. La notion apporte un élargissement à l'idée même de mobilisation, trop centrée selon E. Négrier sur des dynamiques institutionnelles rarement à l'œuvre et source de déception pour M. Keating ou P. Le Galès, qui ne trouvent au bout de leur analyse le renforcement ou l'affaiblissement du gouvernement régional, qui constituait pourtant l'ossature de leur hypothèse initiale. L'échange politique territorial, défini comme concept opératoire, ouvrant notamment une perspective comparative non limitée aux quelques exceptions de gouvernements régionaux observables en Europe, permet d'élargir le cadre des interactions à l'ensemble des échanges entre institutions et sociétés (dans son aspect « culturel, économique, social, politique ») et donc d'inscrire ces mobilisations dans un contexte. Tout en précisant qu'il est important de ne pas confondre toutes les relations entre acteurs territoriaux avec un échange politique territorial (tout n'est pas échange, tout n'est pas politique), E. Négrier propose un cadre général ne demandant qu'à être attaché à des méthodes (puisque'il s'agit de discerner les éléments empiriques entrant dans le cadre de l'échange territorial de ceux n'y entrant pas), et

permettant de comparer les mobilisations régionales, sans recourir systématiquement aux arguments du *vide* et du *plein*. C'est justement de ce point de départ que semble partir Romain Pasquier (2004), lorsqu'il entreprend de forger un concept analytique opératoire (la capacité politique des régions<sup>153</sup>), capable d'orchestrer une comparaison de « cas », autrement dit de contextes régionaux socialement et *historiquement* – c'est là la grande originalité de R. Pasquier<sup>154</sup> – construits. Les cas ne peuvent donc plus être réduits à de simples rapports d'équivalence (qui gagne, qui perd). L'action collective régionale est structurée par un « ensemble de pratiques politiques et de représentations du monde stabilisées et territorialisées dans le temps et qui orientent les logiques d'action des groupes d'acteurs régionaux » (Pasquier 2004, p. 28) et exige donc que chaque configuration soit explicitée afin de déterminer la manière dont ces capacités apparaissent (ou pas) d'une région à l'autre, que celles-ci relèvent de la régionalisation la plus fonctionnelle au régionalisme le plus ancré.

Le paradigme néo-régionaliste a donc été l'objet de profondes remise en question : l'abandon d'une recherche d'une échelle de gouvernement régional en Europe, admis par les plus actifs artisans du néo-régionalisme (Keating 1997), le souci de plus en plus affirmé d'une attention renforcée aux évolutions historiques et sociales endogènes aux contextes régionaux, la recherche d'outils théoriques et méthodologiques plus fins permettant de saisir l'articulation entre les évolutions structurelles de l'Etat et les coalitions d'acteurs locaux se mêlent dans un renouvellement poussé de la sociologie de l'action collective régionale. Or, si cette évolution s'est appuyée sur des terrains de recherche variés, accordant une large part aux politiques sectorielles (Balme 1997), le rapport entretenu par les autorités régionales à la démocratie semble être toujours compris dans un cadre néo-régionaliste quelque peu statique.

## 2) La démocratie régionale et le fonctionnalisme de la gouvernance européenne

Si le rapport entre région et démocratie n'est pas apparu avec la décentralisation, les acteurs centraux de sa mise en œuvre ont changé, comme les problématiques qui lui ont été attachées. Ainsi, d'une analyse centrée sur les mécanismes français de régulation croisée, les travaux portant sur la place de la démocratie à l'échelle régionale ont progressivement été intégrés dans le cadre d'un néo-régionalisme comparatif européen.

---

<sup>153</sup> Romain Pasquier définit la capacité politique des régions comme le « processus complexe de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs dans des contextes d'action fragmentés et fluides que sont les espaces régionaux » (Pasquier 2004, p. 26). L'auteur note également que cette capacité « s'inscrit dans un ensemble de règles, de pratiques et de croyances structurés dans le temps à l'échelle régionale et nationales, qui aujourd'hui facilitent ou limitent leurs possibilités d'action » (*Ibid.*, p. 21). Les deux éléments de cette définition illustre la manière dont la sociologie de l'action collective dans l'espace régional ne se limite plus à l'étude des entrepreneurs politiques.

<sup>154</sup> L'introduction de l'historicité dans la construction des capacités politiques a été particulièrement bien illustrée dans un article monographique consacrée au CELIB (Pasquier 2003a).

Pierre Grémion (1976) note que la première stratégie de concertation à l'échelle régionale en France est impulsée par le Commissariat Général au Plan (CGP) dans les années 1960. Menée par le courant réformateur de la haute administration d'Etat – et plus particulièrement par François Bloch-Lainé<sup>155</sup> – prônant le renouvellement des pratiques de dialogue entre administration et société civile, la concertation promue à l'époque s'apparente à la notion d'économie concertée, c'est-à-dire « un régime dans lequel les représentants de l'Etat (ou des collectivités secondaires) et ceux des entreprises (quelque soit le statut de celles-ci) se réunissent de façon organisée, pour confronter leur prévision et pour ensemble tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement » (Bloch-Lainé cité par Grémion 1976, p. 397). La démocratie économique alors prônée par le CGP est analysée par P. Grémion, non comme une reproduction sophistiquée de la constitution d'une clientèle faite cette fois-ci de « conspirateurs de modernité »<sup>156</sup>, mais bien comme l'expression d'une véritable « philosophie de la représentativité » se déployant à la faveur d'une rationalisation de l'action de l'Etat<sup>157</sup>. Ainsi, l'extension de l'intervention de l'administration française à la sphère économique pousserait celle-ci à favoriser « de nouvelles formes de représentation fonctionnelle », au-delà des délégations représentatives classiques (les notables) et du système de régulation classique. La nécessité d'adaptation de l'appareil d'Etat à l'extension de ses interventions est considérée par P. Grémion comme un véritable thème politique, associant la démocratie économique, la planification démocratique et la démocratie participative ou de participation, définie comme une idée qui « s'oppose à la démocratie « formelle » exprimée par le bulletin dans l'urne » dans la mesure où « l'une des grandes conquêtes démocratiques du siècle précédent apparaît [...] désormais insuffisante à l'exercice de la démocratie dans une économie complexe » (*Ibid.* p. 400). Malgré l'échec de ce nouveau modèle<sup>158</sup>, les travaux de P. Grémion

---

<sup>155</sup> Nous renvoyons aux travaux de Cécile Blatrix (2000) et d'Hélène Hatzfeld (2005) pour plus de précisions sur le courant réformateur de la haute fonction publique territoriale, qui a porté, dans les années 1960, les thématiques de modernisation administrative, où les notions de concertation et de participation étaient prépondérantes.

<sup>156</sup> Cette interprétation est particulièrement visible dans les analyses proposées par Lucien Nizard (1972), qui perçoit ces espaces de concertation, créés par l'administration, comme autant de techniques d'importation de « francs-tireurs imaginatifs et acquis aux nécessités du changement » au cœur du processus de décision. La principale et majeure différence entre la constitution d'isolats bureaucratique-corporatistes (certes réformateurs) et ce que donne à voir la concertation du CGP tient à ce que cette concertation ne se ferme à aucun moment à l'expression des intérêts extérieurs au couple administration/représentants corporatistes ainsi formé (Grémion, 1976 p. 401).

<sup>157</sup> P. Grémion qualifie ce mouvement de rationalisation de la manière suivante : « Dans la mesure où les domaines d'intervention de l'Etat s'étendent, les processus de décision administrative se complexifient et se diversifient. Dans la mesure où cette intervention se définit comme la recherche de la meilleure décision, nouvelle incarnation de l'intérêt général, l'Etat cherche à mieux prévoir et à mieux contrôler les résultats de ses actions en réduisant autant que possible leur effet inattendu. Pour ce faire, alors même qu'il pousse ses interventions dans les secteurs les plus ramifiés de la réalité économique et sociale, il est conduit à rechercher le dialogue le plus près possible de ceux qui sont affectés par ses décisions » (Grémion 1976, p. 395).

<sup>158</sup> L'échec décrit par P. Grémion est celui d'une impossible substitution d'un modèle à un autre. Les pages concernant cet échec (pp. 401-409) sont empreintes d'une déception palpable. Pour P. Grémion, l'incapacité à s'imposer de ce « modèle global de substitution » trouve ses racines dans une forme de naïveté propre aux réformistes : la consultation

indiquent que la concertation, entendue comme le dépassement nécessaire des frontières classiques du système de régulation étatique, grâce à l'insertion de nouveaux entrants (principalement les porteurs d'intérêts localisés), n'ont attendu ni la décentralisation, ni les développements scientifiques concernant les « nouveaux » impératifs de la gouvernance territoriale pour se déployer et entretenir un lien, certes incertain, avec le thème de la démocratie participative.

Toutefois, l'apparition des autorités publiques régionales françaises élues au suffrage universel, suite à la décentralisation, change le cadre problématique. Comme nous avons pu le constater en introduction, la démocratie participative régionale est désormais moins attachée à une stratégie d'Etat, comme dans le cas des régions de programme étudiée par P. Grémion ou dans le cas anglais<sup>159</sup>. Les conseils régionaux sont les instigateurs principaux de ces expérimentations. Les initiatives de concertation et par extension de participation, ont ainsi été replacées dans un univers intellectuel beaucoup plus lié aux développements des théories néo-régionalistes, largement basées sur un comparatisme européen multi-niveau, qu'à la sociologie du système politico-administratif français et centralisé. Or, force est de constater que la problématisation proposée par les travaux relevant du néo-régionalisme et traitant de la démocratie ne semblent pas avoir tenu compte du mouvement critique énoncé plus avant.

En effet, la plupart des travaux traitant frontalement de la place de la démocratie à l'échelle régionale semblent essentiellement concernés par la remarque faite par Patrick Le Galès (1997) à propos de la faiblesse structurelle des régions européennes, qu'il décèle dans le décalage évident entre l'échelle régionale et la possibilité de contact direct avec les citoyens :

« Alors que les villes ou les communes peuvent expérimenter des formes de démocratie directe et ont plus souvent la capacité de mettre en œuvre des politiques visibles et/ou de s'en voir imputer les résultats, de jouer la carte de la démocratie au quotidien (de façon plus ou moins réelle), les régions restent dans l'entre-deux. » (Le Galès 1997, p. 247)

De la même manière Richard Balme (1996) souligne le décalage grandissant entre les territoires labiles des réseaux de politiques publiques, qui structurent l'action publique régionale, et les territoires de la représentation, les deux territoires se déconnectant progressivement. Dans ce cadre, le recours aux dispositifs de démocratie participative par les autorités politiques régionales entre de plain-pied dans les problématiques, très exploitées, sur la capacité des régions à faire correspondre territoire et action, ou à combler leur faiblesse structurelle. Le paradigme néo-régionaliste, tel que

---

promue par ces derniers se trouvent en effet rapidement enlisée dans les stratégies de réappropriation des organes représentatifs classiques, les luttes internes à l'administration (entre réformateurs et sceptiques), l'illusion concernant les effets de la libération de l'information et l'incapacité à dépasser la nécessité d'une posture de souveraineté.

<sup>159</sup> En Angleterre, l'Etat est l'acteur central de la promotion de formes plus participative d'exercice du pouvoir local (Pratchett 1999). Nous reviendrons ultérieurement sur cet exemple.

nous l'avons défini, permet de distinguer deux types de travaux concernant la démocratie d'échelle régionale. D'une part, de nombreux travaux abordent le thème selon des perspectives assez classiques, plus ou moins préoccupés par l'enjeu d'une mobilisation politique territoriale. La modification du paysage partisan, par le biais des partis ethno-régionalistes (De Winter Türsan 1998), est directement reliée à la constitution d'une mobilisation régionale, basée en partie sur l'identité construite des entités territoriales considérées. L'étude des comportements politiques à l'échelle régionale est, quant à elle, plus éloignée de ces préoccupations (Budge Hearl Pearson 1996 ; Perrineau *et al.* 1987, 1992, 1999), même si certains travaux ont tenté de connecter le vote d'échelle régionale au développement économique (Bafoil 2007). D'autre part, une série de travaux insufflent à l'étude de la démocratie régionale une problématisation plus conforme aux théories néo-régionalistes, que nous pourrions synthétiser par les questions suivantes : l'émergence des échelles régionales de gouvernement parvient-elle à modifier les schémas classiques de la régulation démocratique, à les rendre plus inclusifs, participatifs et ouverts à l'action directe des citoyens ? En quoi est-il possible de connecter ce mouvement à l'évolution de l'institution politique régionale ?

Les travaux comparatifs concernant la démocratie d'échelle régionale dirigés par John Loughlin (1999 et 2001) constituent un jalon important de cette problématique à l'échelle européenne et s'articulent autour d'une théorie d'inspiration néo-régionaliste. Les auteurs regroupés dans ces travaux, à partir de l'étude des caractéristiques des démocraties régionales européennes, établissent une hypothèse centrale : l'Etat s'étant construit contre l'autonomie des démocraties locales, les modifications structurelles des positionnements territoriaux entraînent inévitablement l'ouverture de failles, de brèches, dans lesquelles les autorités locales peuvent s'immiscer pour conformer l'exercice démocratique à la nouvelle donne de l'équilibre entre échelles de gouvernement. Pourtant, il existe une imprécision fondamentale relative à la distinction entre les notions de démocratie et d'autonomie. En effet, la démocratisation a tendance à être confondue avec la fédéralisation : plus un état sera fédéral, plus il sera démocratique. J. Loughlin considère alors que le renforcement du comité des régions s'apparente au rapprochement des citoyens du centre des décisions :

« The committee of the regions is also an important factor for the strengthening of democracy in the EU, as it has the potential to bring the processes of European decision-making closes to the ordinary citizens » (Loughlin 2001, p. 26)

Cette affirmation, si elle peut avoir un sens géographique, résiste pourtant difficilement à un examen de sociologie politique du rapport entre gouvernant et gouverné<sup>160</sup>. Les travaux coordonnés par J.

---

<sup>160</sup> Albert Mabileau (1997) a noté dans le cas français la manière dont l'acte même de la décentralisation avait pu être perçu comme une démocratisation (en offrant le pouvoir aux élus). La confusion entre décentralisation et déconcentration révèle, pour l'auteur, la réalité du maintien des monarchies municipales, dénaturant ainsi le lien entre décentralisation et démocratie.

Loughlin n'évitent l'amalgame classique de la proximité (géographique) et de la participation (Nonjon 2005b) qu'au prix de la mobilisation du paradigme néo-régionaliste : en effet, pour être pertinentes, les potentialités offertes par la régionalisation et décrites par J. Loughlin, doivent être soumises à l'examen critique des études de cas, permettant de déterminer, pays par pays, dans une perspective comparative, leur degré d'achèvement<sup>161</sup>. En matière de démocratie, là encore, le régionalisme doit s'engouffrer dans la régionalisation, une perspective qui marque la plupart des travaux d'inspiration néo-régionaliste sur le sujet de la démocratie participative.

Ce lien dynamique entre démocratie et néo-régionalisme est particulièrement bien exprimé par J. Tomaney et A. Pike (2006), qui le décrivent comme un double mouvement. D'une part, le passage d'un système de gouvernement à un système de gouvernance, d'autre part, une concomitance entre régionalisation (décentralisation) et régionalisme (exploitation des opportunités), qui ouvrent ainsi « des espaces permettant à de nouveaux acteurs d'influencer et de modeler les priorités des politiques de développement locales et régionales », mais également de « rapprocher le gouvernement du peuple » (Tomaney Pike 2006, p. 130<sup>162</sup>). Dans ce cadre, la crise de la démocratie représentative, prise comme constat, permet aux auteurs de postuler que la décentralisation est contextuellement liée à une redéfinition de la démocratie. Ainsi, « les gouvernements décentralisés peuvent être perçus comme des espaces dans lesquels de nouvelles formes d'*accountability* mais aussi de nouvelles politiques peuvent être testés » (*Ibid.*, p. 130<sup>163</sup>), les auteurs rejoignant alors une vision du local comme foyer d'expérimentation et de rupture potentielle avec les logiques étatiques et coercitives de gouvernement (Lojkin 1980 ; Preteceille Pickvance 1996 ; Beck 2000 ; Steyvers et al. 2006). Mais cette concordance reste incertaine. Si la régionalisation crée les conditions favorables d'un renouvellement des formes démocratiques, rien n'est assuré et la gouvernance peut se révéler contre-productive, devenant ainsi le nom d'une « post-démocratie » (Crouch 2004 ; Hermet 2005), à savoir d'un affaiblissement sophistiqué du contrôle citoyen sur des autorités publiques devenues irresponsables. Le cadre de pensée néo-régionaliste, alliant étude des opportunités et sociologie des entreprises et des coalitions politiques, marque fortement les travaux se référant à cette problématique. Ainsi, la création de nouvelles assemblées régionales a été perçue comme un espoir souvent déçu : l'inclusion différentielle du nouveau parlement écossais, créant une disparité d'accès aux partenariats socio-économiques entre les porteurs d'intérêt (Royles 2006), l'espoir déçu d'une

---

<sup>161</sup> Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'ouvrage collectif a été édité deux fois : une première fois (1999), une publication éditée par le Comité des régions, la seconde fois (2001) dans un format plus indépendant. L'explication de J. Loughlin (2001, p. 29-30) met en avant l'enjeu de la commande adressée par le Comité des régions, c'est-à-dire la mise en valeur de la régionalisation comme facteur de démocratisation. Le contenu de l'ouvrage de 1999 a donc été le fruit d'une négociation et a poussé les auteurs à le rééditer.

<sup>162</sup> Traduction personnelle.

<sup>163</sup> Traduction personnelle.

nouvelle culture politique, accordant plus de place aux femmes dans la représentation écossaise et flamande (Brown 1998 ; Celis Woodward 2003), la nécessité de renforcer le rôle d'assemblée élue pour assurer une véritable inclusion aux différents porteurs d'intérêt déjà présents dans les réseaux et les sous-systèmes de régulation locales (Humphrey Shaw 2004), sont autant de déclinaisons de cette problématique d'ensemble qui analyse le lien entre néo-régionalisme et démocratie en termes de succès ou d'échec. Les récents travaux de Laurent Godmer (2009), insistant sur l'ambiguïté de cette nouvelle culture politique, basée essentiellement sur une représentativité picturale des assemblées régionales européennes (plus de femmes, de jeunes et de personnes d'origine étrangère), et masquant ainsi en grande partie une homogénéité socioprofessionnelle – de classe, serait-on tenté de dire – confortent ce tableau.

Revenant plus précisément sur les formes plus participatives de démocratie, le paradigme néo-régionaliste poursuit une problématisation similaire, faite d'échecs et de succès. C'est le cas de l'étude menée par Hubert Heinelt et Daniel Kubler (2005). Ces derniers se situent dans une perspective plus urbaine, suivant ainsi les conseils de Patrick Le Galès (1997) qui propose de conserver une définition de l'action collective proche de celle de M. Keating tout en l'appliquant à d'autres entités territoriales. Leur définition du néo-régionalisme, appliquée à la gestion des métropoles, pousse les cadres de Richard Balme un peu plus loin : en s'appuyant sur la théorie générale d'un déplacement du gouvernement vers une forme de *gouvernance*, les deux auteurs font du néo-régionalisme un mode de régulation urbaine détaché des institutions politiques, basé sur l'alliance entre agences publiques et privées en fonction des secteurs et de problèmes. Ainsi leur « *new regionalism* » se « concentrent plus sur l'émergence d'une gouvernance métropolitaine à travers l'interaction entre une variété d'acteurs que sur une hiérarchie étatique » (Heinelt Kubler 2005, p. 10). Les capacités d'action de ce néo-régionalisme sont alors déterminées par trois facteurs : les modes de coopération entre acteurs, les opportunités offertes par les échelles supérieures et la présence d'un leadership. Autrement dit, les focales d'observations du néo-régionalisme de H. Heinelt et D. Kubler privilégient la compréhension des combinaisons différenciées de ces trois ressources. Pour les deux auteurs, les conséquences de l'émergence de ce type de gouvernance urbaine pourrait avoir deux grands types d'interprétation (*Ibid.*, pp.11-16). La première, l'interprétation pessimiste, est très proche des théories de la post-démocratie, qui voient l'avènement de l'idée de gouvernance comme la substitution des anciennes autorités représentatives par des réseaux souples de politiques publiques gérant les problèmes de manière décloisonnées et partenariales, diluant par-là même le contrôle citoyen et la responsabilité (*accountability*) de la décision politique. La seconde, l'interprétation optimiste, met l'accent sur l'ouverture et l'inclusion des réseaux de gouvernance, permettant une pluralité et une délibération au cœur des processus de



décision. Pour H. Heinelt et D. Kubler, la notion de démocratie associative (Cohen Rogers 2005) est une grille d'évaluation permettant de mesurer le degré de la démocratie atteint par les réseaux de gouvernance. Cette évaluation, basée sur des critères (*accountability* des instances décisionnelles, modalités de prise de décisions, relations aux acteurs non gouvernementaux), doit permettre de sortir d'une théorisation trop radicale (pessimisme/optimisme), en complexifiant les analyses à l'aide de ces critères, la réflexion portant désormais sur leur combinaison diversifiée, et non plus sur leur simple présence ou absence.

D'autres travaux ont, quant à eux, durcit les propos de H. Heinelt et D. Kubler, en faisant de la démocratisation de la gouvernance un impératif politique s'appliquant aux autorités locales (essentiellement les métropoles). Ainsi, L. Rose et B. Denters (2005) affirment que les gouvernements locaux (surtout métropolitains) sont de plus en plus soumis à une évolution de leurs environnements civiques (Denters Rose 2005 pp. 5-9), des changements correspondent globalement à l'émergence de nouvelles demandes « participatives » et à un regain d'activisme urbain. Cumulées à d'autres tendances (européanisation, urbanisation, globalisation), les nouvelles demandes substantives participatives poussent les autorités locales à intégrer (différemment) de nouveaux modes de gestion démocratique, notamment participatif donc, afin de survivre dans l'âge de la gouvernance. La démocratisation n'est ainsi plus le résultat d'une combinaison des variables de la gouvernance mais la condition de survie des autorités locales dans ces nouvelles règles du jeu. Les opportunités décrites par H. Heinelt et D. Kubler seraient en réalité une fatalité nécessitant l'adaptation : certaines métropoles réussissent à s'adapter, et d'autres pas. Les dispositifs participatifs répondraient alors à une logique néo-régionaliste très proche de la perspective de Patrick Le Galès (1997), mettant en avant les processus d'adaptation.

De manière plus globale, les préoccupations attachées à la démocratie régionale semblent recouper celles exprimées par les approches en termes de *gouvernance locale* telles qu'elles se présentent à la fin des années 1990. Lorsque Caroline Andrew et Michael Goldsmith (1998) exposent les enjeux d'un glissement du *gouvernement* à la *gouvernance* locale, ils ciblent très précisément l'enjeu de l'adaptation des capacités de régulation des autorités publiques (*elected local governments*). Les conséquences de la mondialisation (changement de nature du capital et des équilibres industries/technologies) affectent directement les villes, en accentuant leur compétition<sup>164</sup> et en modifiant leur environnement. La forte fragmentation des sociétés urbaines, nommée *gouvernance*

---

<sup>164</sup> Les auteurs notent : « All the above are just a few examples of the process of economic globalization and economic interdependence, all having consequences for local governments. There have been winners and losers, and the literature has stressed the idea of the innovative, renewable, sustainable city, perhaps overstressing the idea in terms of the sustained successful adaptation of cities. Cities have come to recognise that they need to be internationally competitive in the world economy, and nobody wants to be second-class in the competition » (Andrew Goldsmith 1998, p. 103)

*locale*, met au défi les autorités dans leur capacité à résoudre les problèmes et délivrer des services<sup>165</sup>. Or, face à cette nécessité d'adaptation, C. Andrew et M. Goldsmith recommandent prioritairement de repenser « le rôle du gouvernement local dans la promotion de la démocratie à travers le renforcement de la citoyenneté et de la participation des individus »<sup>166</sup>. Cette démocratisation de l'espace public local permettrait, par exemple, de traiter des problèmes de ségrégation urbaine, en offrant aux différentes communautés ethniques la possibilité de prendre part à la construction des politiques urbaines<sup>167</sup> et plus largement d'intégrer les différentes composantes de la société urbaine locale en faisant de la citoyenneté « un moyen d'exprimer la construction collective de l'espace dans lequel les questions d'attachement et d'appartenance peuvent être débattues »<sup>168</sup>. La gouvernance qualifie donc un contexte qui doit être mis en cohérence et intégré, entre autres, par une réinvention de la démocratie et de la participation<sup>169</sup>.

Le lien entre régions européennes et démocratie reste essentiellement pensé dans la dichotomie victoire/défaite, propre aux premiers développements du néo-régionalisme. L'observation des dispositifs participatifs régionaux est encadrée par des préoccupations macrosociologiques : quelles sont les régions qui parviennent à réinventer un système démocratique ? Sont-elles en train de saisir les opportunités offertes par les évolutions structurelles de la *polity* européenne ? Sont-elles bel et bien en train d'innover et d'inventer un mode de régulation autonome ? Et ces innovations accompagnent-elles un mouvement plus vaste de mobilisation leur permettant de produire des capacités politiques, par l'interaction des pratiques et croyances héritées et des dynamiques du changement social ? Ces approches, si elles constituent d'inévitables questionnements dans le cadre d'une intégration régionale européenne (Hooghe Marks 2001), demeurent toutefois très éloignées de considérations sociologiques plus fines, relatives aux jeux d'acteurs et à la construction de l'action

---

<sup>165</sup> Les auteurs mettent en relation les changements de l'environnement et la nécessité d'une adaptation permanente des modes de régulation des autorités locales : « In the context of these social, economic, and political changes, the environment in which city and local governments operate has been undergoing, and continues to face, rapid change. Such an environment has been and continues to be very unstable, placing a premium on governments (both national and local) to be flexible, innovative, and adaptive, to « reinvent » themselves, or to move away from (local) government towards (local) governance. » (Andrew Goldsmith 1998, p. 105).

<sup>166</sup> Traduction personnelle (Andrew Goldsmith 1998, p.109).

<sup>167</sup> « Equity, accessibility, and political participation can be increased by the direct involvement of these diverse groups in the making of public policies. In some areas ethno-culturally specific services have been created by local voluntary groups, and in many cases subsequently funded and supported by local governments. In other cases, local governments have taken the initiative in devising means by which excluded groups can be brought into policy-making and service provision processes. » (Andrew Goldsmith 1998, pp. 113-114).

<sup>168</sup> Traduction personnelle (Andrew Goldsmith 1998, p. 111).

<sup>169</sup> L'idée d'un passage du gouvernement local à la gouvernance urbaine (Borraz 1994 ; Le Galès 1995) renvoie donc au phénomène d'adaptation des autorités locales face à une société urbaine multi-centrée, composée de différents sous-groupes (acteurs publics et privés), nécessitant une capacité et des outils de régulation afin de rendre possible l'action publique dans des contextes fragmentés et sujets à une forte différenciation. L'enjeu d'une gouvernance métropolitaine et régionale, déjà exposée plus avant, a permis l'essor d'analyse sociologique centrée sur la constitution de réseaux d'action publique et de dispositifs de coordination interinstitutionnelle permettant l'implémentation de politiques publiques, en fonction des problèmes posés dans le cadre urbain et régional.

collective régionale. Concrètement, ce type d'analyse s'oriente assez nettement vers un débat de classification, du type de celui soulevé autour de l'Europe des régions : il s'agirait ainsi de différencier les régions ayant « réussi » le tournant de la gouvernance, de celle ayant plus de difficultés. En effet, les gouvernements régionaux élus, soit dans le cas français, les conseils régionaux, ne sont considérés que dans une extériorité relative à leurs réactions potentielles face aux contraintes et opportunités de leur environnement. L'étude des stratégies politiques à l'œuvre dans la mise en place d'arrangements institutionnels participatifs est donc déduite ou supposée, risquant donc d'être abordée superficiellement. Il convient ainsi de repenser le rapport établi entre le positionnement de ces institutions politiques et la production de dispositifs participatifs, en ne nous limitant pas au fonctionnalisme d'une vue d'ensemble des interrelations propres à la gouvernance territoriale européenne.

### ***B) Penser la participation en dehors de la gouvernabilité***

La séparation sémantique entre gouvernement et gouvernance, si elle a donné lieu à de nombreux débats (Simoulin 2007), demeure principalement employée en science politique pour qualifier l'émergence d'une société fragmentée remettant en cause les capacités de régulation des autorités publiques. Ainsi, le passage du gouvernement à la gouvernance constituerait une remise en cause des recettes classiques de *gouvernabilité* propre au gouvernement<sup>170</sup>. De fait, il est possible de dégager un même problème reliant les travaux étudiant le *gouvernement* et ceux étudiant la *gouvernance*, à savoir celui de la *gouvernabilité*, entendue comme la production d'un ordre politique légitime, c'est-à-dire accepté (voire plébiscité) par ceux auxquels il s'applique.

Or, il semble que le problème de la *gouvernabilité* constitue la limite principale des approches néo-régionalistes de la participation. En effet, cette problématisation semble réduire par avance l'étude de la démocratie participative à l'appréhension d'un phénomène central : la (re)légitimation de l'autorité publique, que celle-ci soit manifeste ou dissimulée. L'étude de la démocratie participative à l'échelle locale court ainsi le risque de se fixer sur une hypothèse trop forte, anticipant de manière trop importante sur les résultats obtenus. Si la légitimation, entendue comme « un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale voire comme un bienfait » (Lagroye 1985, p. 400) est

---

<sup>170</sup> Caroline Andrew et Michael Goldsmith (1998) donnent un exemple caractéristique de ce thème de la remise en cause du *politics* traditionnel : « Matching this process has been a decline in the legitimacy and consensus about state institutions, about the ability of political parties to translate political demands into effective political action, and increasing disillusionment with political processes, which often seem closed to public influence and open to corruption. In many ways this disillusionment with politics reflects the inability of class/welfare-based systems of politics and parties to cope with issues of the new political agenda and with rising popular expectations, something to which we will return shortly » (1998, p. 104). Voir également Caroline Andrew 2001.

bien évidemment présente dans la mise en application de la démocratie participative, elle ne doit pas pour autant constituer l'unique horizon de notre recherche. Plutôt que d'entrer dans une discussion théorique de la portée et des limites d'une approche en termes de légitimation et de gouvernabilité, nous souhaiterions illustrer la manière dont ces approches sont à la fois fondamentales mais quelque peu restrictives pour la compréhension des stratégies de démocratisation.

Dans un premier temps, nous évoquerons les limites des travaux abordant la démocratie participative sous l'angle de la gouvernabilité, tout en envisageant les possibilités de dépassement de ces approches (1). Dans un second temps, nous reviendrons sur la portée du modèle des « concessions procédurales », essentiellement formalisé en France par Cécile Blatrix (1), afin d'illustrer la manière dont nous souhaitons nous appuyer sur cette très riche entrée analytique tout en dépassant sa problématisation pensée en termes de gouvernabilité.

### 1) La gouvernabilité : une hypothèse trop structurante

La *gouvernabilité* est considéré par la science politiques constitue un des enjeux majeurs des régimes démocratiques contemporains. Comme l'indique Jean Leca (1985), en démocratie la question de l'ordre ne renvoie pas uniquement à l'exercice d'un pouvoir coercitif plus ou moins virulent. La gouvernabilité « renvoie à la propension à (ou la possibilité d') être gouverné, c'est-à-dire d'établir les règles d'un bon gouvernement » (Leca 1985, p. 18). La gouvernabilité repose alors pour Jean Leca sur un processus de légitimation, c'est-à-dire « la constitution d'un réservoir de loyauté qui permet d'accepter provisoirement un échange défavorable » (*Ibid.* p. 19) et le pousse donc à s'éloigner d'une lecture en termes d'ingouvernabilité<sup>171</sup>. Or, cette définition de la gouvernabilité a entraîné le développement d'un ensemble de théorisations de la démocratie participative conduisant toujours à la concevoir comme un levier de gouvernabilité, autour desquelles s'articulent les critiques et les entreprises de démystification plus ou moins explicites.

Daniel Gaxie (1996) a directement analysé l'émergence de la démocratie participative à partir d'une lecture en termes de gouvernabilité, qui renvoie à la capacité des autorités à obtenir « l'obéissance et le consentement » des populations gouvernées, dans un système marqué par « la dépendance sans doute plus accentuée des titulaires des fonctions officielles à l'égard des réactions de ceux qui sont officiellement définis comme citoyen » (Gaxie 1996, p. 249). Le but du gouvernement démocratique est d'obtenir l'ordre dans un contexte favorable à la multiplication des épreuves défiant la représentativité (sondages, réunions publiques, manifestations, grèves), à l'extension sans fin des séquences électorales (par le biais du commentaire ou de l'enchaînement des

---

<sup>171</sup> Le thème de l'ingouvernabilité démocratique renvoie principalement à l'idée que l'excès des demandes sociales provoquées par le régime démocratique menaceraient à terme l'équilibre et l'ordre du système en lui-même (Crozier Huntington Watakuni 1975 ; Sartori 1975). Pour une discussion critique de ces postures, voir Rancière 2006.

séquences entre les différentes élections) et au caractère systématique des oppositions. La gouvernabilité correspond donc à une situation dans laquelle « les dirigeants politiques et leur entourage semblent plus soucieux d'observer l'émergence d'éventuelles oppositions ou protestations » (*Ibid.* p. 263), où la démocratie participative serait l'une des mesures adoptées par les gouvernants afin de « prévenir et de désarmer les réactions et les protestations en cherchant à associer en amont, de manière parfois formelle, certains des groupes concernées par les décisions en préparation » (*Ibid.*, p. 270). Les dispositifs institutionnels sont donc soumis à une logique proprement gouvernementale, visant à obtenir l'obéissance, comme l'indique Daniel Gaxie : « dans tous les cas, ces efforts pour adoucir et renforcer les relations de commandement et d'obéissances politiques en associant de manière originale les gouvernés à leur propre gouvernement, contribuent à la réduction des problèmes » (*Ibid.* p. 271). La démocratie participative est donc perçue comme un instrument gouvernemental dissimulé, souvent maladroitement, derrière les rhétoriques de la démocratie locale.

Dans un article devenu incontournable sur la question de la régulation et de la gouvernabilité, Renate Mayntz (1993), bien que moins directement centrée sur la démocratie participative, alimente le même type de conclusion. Pour la politiste allemande, qui part du constat que « l'Etat n'est plus en mesure de résoudre les problèmes économiques et sociaux qu'il a identifiés »<sup>172</sup>, il est tout à fait crucial de mettre en relation les origines de ces failles (*governing failures*) avec les solutions retenues pour les résoudre<sup>173</sup>. Ces failles sont liées à l'autonomisation croissante des sous-systèmes sociaux, devenu auto-référencés et auto-poïétiques, rendant caduques les instruments de coordination classique du gouvernement central<sup>174</sup>. R. Mayntz insiste alors sur une adaptation nécessaire des procédures de l'action publique à chaque sous-système, selon leur degré de structuration, de protection et d'isolement, mais également sur le renforcement d'une communication inter-système (Mayntz 1993, p. 17). Dans ce cadre, un dispositif participatif apparaît comme un mode d'organisation non coercitif, permettant de croiser des sous-systèmes sociaux sans mettre en cause leur intégrité et un moyen de créer des passerelles de communication. Elle deviendrait une dimension, parmi d'autres, d'une méthode partenariale, poussant l'autorité politique centrale à négocier en permanence avec son environnement, notamment sous la forme de contrat (Gaudin 1999). En ce sens, les *governing failures* alimentent largement les lectures proposées en termes de « défis » de la gouvernance, abordées précédemment.

---

<sup>172</sup> Traduction personnelle (Mayntz 1993, p. 10).

<sup>173</sup> Par exemple, Renate Mayntz souhaite comprendre en quoi la décentralisation constitue véritablement une réponse aux failles de gouvernements observées ou vécues.

<sup>174</sup> Suivant en cela les travaux de Niklas Luhman. Pour une revue détaillée des travaux du sociologue allemand, voir Braun Papadopoulos (2001).

Les travaux d'Albert Mabileau (1997), dans le contexte de la décentralisation française, offrent eux aussi un exemple caractéristique du problème que pose la notion de gouvernabilité à l'étude de la démocratie participative. La progressive autonomisation<sup>175</sup> et responsabilisation<sup>176</sup> des pouvoirs locaux posent les bases d'un problème de gouvernabilité : confrontés à la réalité d'une composition plurielle et réticulaire de l'espace local (nommée gouvernance), les pouvoirs locaux se trouvent face à la « difficulté de produire des décisions cohérentes en raison des divisions de la société locale » et doivent assumer un problème de gouvernabilité, qui « interroge sur leur possibilités d'intégration et le renforcement des spécificités locales » (*Ibid.* p. 360). La gouvernabilité renvoie à « la capacité manifestée par les personnels administratifs et politiques, comme à l'adaptation de leurs méthodes d'action à l'évolution de la société locale » (*Ibid.*, p. 362), capacité renforcée grâce à l'accumulation de ressources<sup>177</sup>. La démocratie participative apparaît alors comme une ressource venant alimenter les capacités de gouvernement des pouvoirs locaux, à mille lieux des promesses d'une démocratie locale, pourtant annoncée par la décentralisation. Ainsi, pour Albert Mabileau, le peu d'empressement de l'Etat à imposer des mesures contraignantes en faveur d'une « démocratie de participation » permet aux élus locaux de s'accaparer le pouvoir local sans en partager la moindre parcelle : « En définitive, le pouvoir local ne se redistribue pas, parce qu'il appartient aux élus et la démocratisation n'est saisissable que dans son ouverture à l'extérieur, par les relations qu'il entretient avec son environnement local » (*Ibid.*, p. 373). Les monarchies municipales<sup>178</sup> se consolident et mettent au point des stratégies de communication leur permettant d'ouvrir de timides

---

<sup>175</sup> Cette autonomisation se traduit essentiellement par la propension croissante des autorités locales à produire des politiques publiques : « La décentralisation marque la fin de la « liberté d'inaction », au moins de la gestion en bon père de famille, qui, dans une société libérale, limitait au maximum les interventions des autorités publiques. Elle lui substitue des interventions tous azimuts, sans ligne cohérente au moins dans les premières années, qui témoignent de la volonté des responsables d'affirmer leur liberté d'action et de marquer l'emprise sur leur territoire, bien au-delà des compétences qui leur ont été attribuées. » (Mabileau 1997, p. 359).

<sup>176</sup> L'autorité politique locale se personnalise, imitant les tendances nationales classiques de personnalisation du pouvoir (Mabileau 1960). Ce mouvement les expose à une responsabilité qu'ils découvrent, prenant la forme d'une *accountability* : « Dotés du pouvoir de décision et ne pouvant plus se retrancher derrière la garantie du préfet pour justifier de leurs comportements, ils se sont retrouvés en contact direct et sans retour avec leurs ressortissants » (Mabileau 1997, p.354). L'auteur note d'ailleurs qu'au-delà des contrôles (budgétaires, juridiques, liés à la limitation des risques de cette autonomie (notamment la corruption), cette mise en avant de l' élu local recouvre en réalité une savante stratégie d'Etat qui réoriente des demandes sociales qu'il ne souhaite plus gérer. Le retrait de l'Etat est donc la cause structurelle de cette personnalisation du pouvoir local.

<sup>177</sup> L'expertise, l'administration, les finances, la professionnalisation/spécialisation des élus et l'apparition des cabinets (équipes de gestion, élu-technicien) sont désormais considérées comme autant de ressources dont se dotent (ou sont dotées) les collectivités locales pour renforcer les politiques locales.

<sup>178</sup> A. Mabileau note : « En effet, la régulation de l'ensemble reste entièrement déterminée par le pouvoir des élus, qui emprunte bien plus au style monarchique qu'in ne répond aux normes démocratiques. Il reproduit le modèle étatique de la centralisation et inspire des pratiques qui fonctionnent à l'envers des mécanismes habituels de la démocratie. C'est la « monarchie républicaine » de la Cinquième République qui est exportée sur le territoire et étendue des municipalités aux départements et à la région. » (Mabileau 1997, p. 372).

innovations<sup>179</sup>. La question qui se pose alors est la suivante : comment aurait-il pu en être autrement ? Les problèmes du renforcement des pouvoirs locaux français et des failles de la gouvernance pré-construisent un cadre analytique figé dans lequel il suffit de glisser des études de cas, venant à coup sûr alimenter l'idée de stratégies cachées, d'enjeux de légitimation et de la réalité d'un non-partage des pouvoirs.

Cette perspective est en outre complétée par les travaux de Bernard Jouve (2005) sur les dynamiques métropolitaines de la participation. A la différence d'Albert Mabileau, Bernard Jouve mène la discussion de la question du gouvernement local, principalement à l'échelle urbaine, ce qui lui permet de s'opposer à une définition de la gouvernance qu'il juge normative et annonciatrice de changements fallacieux (Jouve Lefèvre 1999)<sup>180</sup>. En effet, la gouvernance, considérée par Jouve comme affectée d'une définition messianique de l'avènement d'un nouvel ordre politique, doit être confrontée à la réalité sociologique du maintien des cadres du gouvernement. Ainsi, la démocratie participative, c'est-à-dire l'une des prophéties de la gouvernance, ne peut offrir que deux désillusions : le maintien de l'autorité représentative classique, dont elle ne serait qu'un instrument<sup>181</sup> et la possible instrumentalisation de la capacitation (*empowerment*) des populations les plus pauvres par des métropoles soucieuses d'adapter la régulation sociale et politique aux logiques montantes du rééquilibrage territorial, lié aux mutations du capitalisme. Ici, le concept de gouvernabilité prend la forme de la théorie néo-marxiste du *political rescaling* (Brenner 2004) : dans la mesure où l'espace métropolitain est considéré comme le nouvel espace d'adaptation du capitalisme (contre l'Etat-Nation), mettant en jeu les capacités des élites locales à inscrire leur modèle de régulation territoriale

---

<sup>179</sup> « A l'exception de dispositions législatives tardives et peu contraignantes incluses dans la loi sur l'administration territoriale de la République (1992), qui visent à l'information des administrés sur les affaires locales – spécialement le budget communal, ou organisent la pratique référendaire et la réunion de comités consultatifs, les élus restent maîtres du jeu. Des expériences avaient été tentées dès avant la décentralisation par certaines municipalités, pour mettre en place des structures de consultation des habitants (commissions extra-municipales, comités de quartier) et établir avec eux des relations plus étroites ; mais à part quelques exceptions comme à Grenoble, elles ont échoué ou tourné aux opérations promotionnelles. » (*Ibid.*, p. 373). A. Mabileau note toutefois que « la décentralisation a changé le climat », c'est-à-dire à sédimenter les conditions pour ces timides innovations.

<sup>180</sup> Le débat ouvert entre Bernard Jouve et Patrick Le Galès prend racine à l'occasion de cet article mais se prolonge tout au long des années 1990. Ainsi, Patrick Le Galès affirmait en 1998, son intention de travailler la notion de gouvernance sans pour autant plébisciter les présupposés normatifs attachés à la notion : « Sans surprise, par conséquent, une piste de travail qui pourrait être suggérée a quelque chose à voir avec les questions de régulation et de gouvernance puisque certains ont encore la liberté de croire que la problématique de la gouvernance ne s'applique pas seulement aux pays africains, que cela ne signifie par forcément que l'on épouse aveuglément les thèses néolibérales et que poser les questions en ces termes ne revient pas à abandonner toute approche en terme de gouvernement » (Le Galès 1998, p. 107)

<sup>181</sup> Ainsi pour Bernard Jouve, « le recours à la participation vient, paradoxalement, dans les faits, renforcer les traits des systèmes politiques, la centralité des élus », évoquant ainsi une hypothèse élargie, largement inspirée d'Albert Mabileau : « l'hypothèse d'un sacre des notables locaux rendu possible par l'exercice de la démocratie participative sur un registre institutionnalisé », permettant aux « élus ayant accaparé à leur profit la mise en œuvre des lois de décentralisation », mais également aux « représentants cooptés de la société civile, qui agissent, du fait des ressources cognitives et instrumentales qu'ils peuvent mobiliser, comme des acteurs incontournables de la médiation entre la société civile et la sphère du politique au niveau local », de confisquer l'exercice de la régulation urbaine.

dans les canons du néo-libéralisme, la démocratie participative « institutionnalisée » ne peut qu'être l'objet d'une instrumentalisation.

La radicalité des théories exposées, alliant démocratie participative et exercice d'une gouvernabilité véhiculent pourtant une conception réduite du pouvoir<sup>182</sup>. Lorsqu'Archon Fung rejette l'échelle de participation de Sherry Arnstein en raison de son caractère trop « décisionnel », il le fait dans cette perspective : la démocratie participative renvoie à un ensemble d'interrelations tissées entre gouvernants et gouvernés, allant de l'élaboration des préférences, à la légitimation du pouvoir ou l'alliance entre mouvement social et responsables politiques, en passant par le détournement des conflits, interrelations ne pouvant être contenues dans une problématique de confiscation ou de partage du pouvoir, cristallisée dans cette préoccupation de la décision. Dans le cas précis des collectivités régionales européennes, une formulation contemporaine de la différence entre *autorité* et *pouvoir* a été proposée par Gary Marks, Liebet Hooghe et Arjan Schakel (2008) par le concept *d'autorité régionale*, qui nous permet d'explicitier cette préoccupation. Jugeant insatisfaisant le comparatisme des degrés d'autorité détenue par les gouvernements régionaux européens, établis sur des critères principalement financiers, les trois auteurs proposent de saisir quantitativement et comparativement les différentes « structures » de l'autorité régionale. Le gouvernement régional, entendu dans une acception minimale de « gouvernement d'une entité régionale cohérente situé entre les échelles locales et nationales et responsable d'une autorité décisionnelle »<sup>183</sup>, serait donc doté d'une *autorité formelle* qu'il s'agit de mesurer selon trois dimensions principales, elles-mêmes déclinées en huit indicateurs, permettant la production d'une analyse factorielle<sup>184</sup>. Sans nous préoccuper outre mesure des résultats (précisons que les conseils régionaux français ne figurent pas dans l'étude), il est intéressant de noter que les auteurs insistent sur la portée restreinte de leur étude, en signalant que l'étude de l'autorité formelle ne peut résumer à elle seule la question du « pouvoir »

---

<sup>182</sup> Jean Leca signalait dès 1985 le danger d'un amalgame entre gouvernabilité et exercice d'une coercition politique : « De là à affirmer que la « gouvernabilité » est une préoccupation de nantis apeurés qui prennent le parti du pouvoir (et de l'ordre) contre les dominés (et la liberté) il n'y a qu'un pas... trop vite franchi. Pouvoir et ordre ne sont nullement équivalents : un pouvoir politique fort et coercitif peut engendrer le désordre » (Leca 1985, p. 17).

<sup>183</sup> Traduction personnelle (Marks Hogue Schakel 2008, p. 113). Une région est donc définie selon trois critères : l'existence d'un territoire administré aux frontières fixes, l'insertion du gouvernement entre l'échelle nationale et locale et l'existence d'un ensemble d'institutions législatives et exécutives doté de capacités décisionnelles. Sur cette base, 42 pays sont comparés, sur une période de 56 ans (1950-2006).

<sup>184</sup> La première dimension de l'autorité régionale est l'existence d'un autogouvernement (*self-rule*), renvoyant à la capacité de l'autorité politique à gouverner ceux qui vivent sur son propre territoire : elle se compose de l'autonomie institutionnelle et fiscale, le nombre de secteurs d'intervention publique de la région et l'indépendance des élus régionaux ainsi que leur marge de manœuvre. Cette première définition est assez proche du « gouvernement local ». La deuxième dimension est celle du positionnement de la région dans l'architecture politique nationale (*shared-rule*) : elle se compose de la capacité d'influence des élus régionaux sur la législation nationale, sur l'action publique (modèle intergouvernemental), sur le contrôle fiscal et sur les réformes constitutionnelles. Le croisement des deux variables renvoie quant à lui aux dimensions horizontales (intégration des intérêts) et verticales (représentation de la coalition) de la gouvernance urbaine soulevée par P. Le Galès (1995). Notons que chacune de ces huit dimensions est corrélée à un indice statistique, afin de procéder à une comparaison quantitative.



régional. Reprenant à leur compte la définition du pouvoir livrée par Robert Dahl (1968), voulant que le pouvoir soit la capacité de A à faire faire à B ce que B n'aurait pas fait sans l'intervention de A, les auteurs affirment que « l'autorité formelle est seulement un ingrédient de la capacité du conseil régional à exercer un pouvoir »<sup>185</sup>. L'utilisation du concept de gouvernabilité, telle que définie précédemment, fait donc courir le risque à notre étude d'être limitée à la mise en relation des dispositifs participatifs avec l'autorité formelle régionale, manquant une compréhension élargie du pouvoir<sup>186</sup>. Si l'autorité formelle ne se partage qu'à de très rares exceptions dans la démocratie participative, le pouvoir n'est pas un bien divisible, mais le résultat d'une interaction mouvante, dans lequel les stratégies de démocratisation à l'échelle régionale peuvent prendre place, sans être condamnées par avance à révéler la prégnance de la gouvernabilité.

## 2) Portée et limites de la notion de concession procédurale

Parmi les théories d'une *gouvernabilité* par l'adoption de détours participatifs par les institutions publiques, celle relevant de l'analyse des *concessions procédurales* fournit toutefois un cadre d'analyse particulièrement structuré et empiriquement renseigné. Cette approche constitue un jalon fondamental de l'étude du recours à la démocratie participative. Pourtant, sa problématisation focalisée sur la gouvernabilité nous pousse à envisager son dépassement.

Une des premières formulations de cette approche est l'article d'Herbert Kitschelt (1986) concernant l'analyse comparée de la mise en débat des politiques nucléaires dans quatre pays occidentaux (Etats-Unis, France, Suède, Allemagne de l'Ouest). H. Kitschelt entreprend d'utiliser la notion de structure d'opportunité politique, théorisée notamment dans le cas des révoltes urbaines (Eisinger 1973), ou les mouvements révolutionnaires (Tilly 1978), afin d'énoncer une idée centrale : les arrangements institutionnels sont des facteurs facilitant ou freinant l'apparition de mobilisations sociales<sup>187</sup>. Sans déterminer complètement l'existence (ou l'absence) des mouvements sociaux, la structure institutionnelle répartit un ensemble de ressources et de contraintes qui cadrent le dialogue entre autorités publiques et mobilisations et influent sur la structuration de ces derniers. Ainsi, dans les quatre pays étudiés par H. Kitschelt, les ressources et opportunités structurelles différencient moins les mouvements de contestation dans leur structuration et leur trajectoire que dans leur accès

---

<sup>185</sup> Traduction personnelle (Marks Hogue Schakel 2008, p. 114).

<sup>186</sup> Notons d'ailleurs que Richard Balme (1996) traite la question des mobilisations néo-régionales par ce prisme : celles-ci ont-elles concrètement affecté le pouvoir régional ? S'il constate que les régions demeurent marginales, il liste toutefois leurs « victoires » (*Ibid.*, p. 33), illustrant ainsi leur capacité à se battre à l'échelle européenne pour exister et à dépasser ainsi le seul cadre de leurs compétences. Ce dernier fait du néo-régionalisme une forme évoluée de pouvoir régional, reposant sur trois piliers : ouverture des régions sous l'effet de l'internationalisation économique, multiplication des réseaux d'action publique, emboîtement des identités (régionales, nationales, internationales).

<sup>187</sup> « Political opportunity structures are comprised of specific configurations of resources, institutional arrangements and historical precedents for social mobilization, which facilitate the development of protest movements in some instances and constrain them in others. » (Kitschelt, 1986, p. 58).

au processus décisionnel. L'ouverture des systèmes institutionnels aux mouvements sociaux, conditionnés par quatre facteurs<sup>188</sup>, permet ainsi de déterminer quatre idéaux-types à partir des quatre pays étudiés. Cette typologie révèle que la France possède une grande capacité institutionnelle de production d'action publique, mais reste imperméable aux mouvements sociaux, contrairement à la Suède (forte capacité décisionnelle mais ouverture) à la RFA (faible capacité et fermeture) et aux USA (faible capacité et ouverture). Face à ces réalités, les stratégies des mouvements sociaux s'adaptent (action plus brutale dans un système fermé et décisionnaire) et les structures évoluent de manière différenciées. C'est dans ce cadre que l'idée de concession procédurale (*procedural impact*) est opposée à deux autres types d'impacts (structurels et substantiels) :

« Procedural impacts or gains open new channels of participation to protest actors and involve their recognition as legitimate representatives of demands. Substantive gains are changes of policy in response to protest. And structural impacts indicate a transformation of the political opportunity structures themselves as a consequence of social movement activity. » (Kitschelt 1986 p. 67)

L'objectif d'Herbert Kitschelt est d'illustrer la manière dont les systèmes usent de plusieurs moyens (y compris structurels) pour répondre à l'émergence d'un mouvement social selon leur degré d'ouverture et leur fonctionnement : dans le cas de la lutte anti-nucléaire, on constatera ainsi l'apparition de partis politique écologistes (structurel), d'actions publiques ciblées (substantielles), ou de « nouveaux canaux de participation » (procédural).

Cette grille de lecture a été largement reprise et exploitée par les travaux de Cécile Blatrix (2000), concernant l'usage de détours participatifs par l'Etat français dans les années 1980 et 1990. Le secteur des politiques de transports constitue ici le terrain principal pour l'étude des structures d'opportunités politiques et des concessions procédurales. La mise en relation des mobilisations sociales entourant les projets d'infrastructures de transport en France et en Grande-Bretagne et l'apparition des débats préalables aux grands projets, échappant aux élus, dans le cadre de la circulaire Bianco<sup>189</sup> permet ainsi à Cécile Blatrix d'illustrer cette interrelation dynamique. La circulaire apparaît ainsi en elle-même comme une concession procédurale : elle est l'aboutissement d'un processus de « réponses » face à la multiplication de mouvements d'opposition, mais également le prolongement d'une idée déjà présente dans l'espace politique (la démocratie participative). La démocratie participative apparaît ainsi comme un terme neutralisé dans la sphère politique, incarnée par l'idée de « climat participationniste », permettant aux autorités de renouveler la demande sociale à laquelle elles sont censées répondre et d'adapter la mise en place de l'action publique aux

---

<sup>188</sup> Pluralisme partisan, équilibre exécutif/parlement, existence de modes préalables de médiation société/Etat, ressources à disposition des mobilisations sociales.

<sup>189</sup> Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

oppositions contingentes. Au-delà des résultats présentés par Cécile Blatrix sur les limites de l'introduction de ces « détours participatifs », autant en termes d'action publique que d'action collective<sup>190</sup>, la perspective avancée par l'idée de concession procédurale et d'impacts structurels entend focaliser la recherche sur une compréhension sociologique fine de l'imbrication des mouvements de mobilisation collective, des stratégies de légitimation ou d'acceptabilité des décisions et de gestion institutionnelle des prétendus « renouvellement » de l'action publique. L'ambition de cette approche est de situer le recours aux « détours participatifs » dans un univers social conflictuel, où les mobilisations se voient elles-mêmes attaquées par des contre-mobilisations<sup>191</sup>. L'« impératif participatif » constitue un élément de contexte (les élus valorisent le recours à des détours participatifs de manière général), qui est réactivé en fonction des rapports de force et des enjeux. Les dispositifs concrètement à l'œuvre peuvent à la fois être considérés comme les résultats de l'apparition des rapports de force et, en retour, d'un cadre d'action cherchant à les contraindre.

Cette perspective permet de dégager deux enseignements fondamentaux. D'une part, il convient de ne pas confondre l'étude des justifications à l'œuvre dans la mise en place des détours participatifs et l'ensemble des facteurs concrètement à l'œuvre dans l'adoption des dispositifs étudiés. D'autre part, l'étude de ces dispositifs doit opérer un va-et-vient permanent entre la prise en compte des conflits sociaux par un « contexte » ou une « structure » institutionnelle et la production autonome d'un climat participationniste. La description du mouvement historique d'apparition du thème de la démocratie participative a en effet permis à Cécile Blatrix de mettre au jour un processus de débordement progressif transformant les concessions procédurales en un mouvement d'auto-alimentation de la demande sociale, du « besoin » de démocratie participative. Cette posture n'est pas nouvelle, même si elle prend à rebours la tendance générale des études concernant la démocratie participative à passer sous silence la genèse et la trajectoire des stratégies participatives. Jacques Godbout (1983) avait abordé sous un angle critique virulent le décalage existant entre l'utilisation de la rhétorique d'une « demande sociale » et la réalité de dispositifs imposés bien souvent loin des préoccupations réelles des citoyens. Les constats du sociologue canadien viennent efficacement compléter les analyses proposées par Cécile Blatrix concernant les enjeux de légitimation, de

---

<sup>190</sup> Les usages sociaux de la démocratie participative apparaissent comme productrice de résultats relativement modestes, aussi bien concernant les changements apportés à la substance et à la mise en débat de l'action publique, que l'amélioration de l'accès de certains groupes d'acteur aux cercles décisionnels. Toutefois, Cécile Blatrix centre son étude sur l'usage en tant que tel et ne constate ces limites que dans un second temps.

<sup>191</sup> C'est dans ce sens que Cécile Blatrix se réfère à la notion de structures des opportunités politiques, en s'appuyant notamment sur les travaux de Sydney Tarrow (1991). Ainsi, la structure des opportunités politiques renvoient à l'ensemble « des signaux adressés aux acteurs politiques et sociaux qui les encouragent ou les dissuadent d'utiliser leurs ressources internes pour former des mouvements sociaux » (Tarrow, cité par Blatrix, p. 39).

clientélisme et de lutte de pouvoir à l'œuvre dans les recours descendants à la démocratie participative.

Toutefois, certaines limites du modèle utilisé par Cécile Blatrix doivent être explicitées. Ces limites surviennent lors de l'utilisation systématique de la grille des structures d'opportunités. En analysant la genèse de la Commission Nationale du Débat Public, Cécile Blatrix (2007) montre, nous semble-t-il, une limite partielle de son approche. En effet, celle-ci s'appuie sur la mise en relation, historiquement fondée, de la CNDP avec le climat participationniste et les procédures étudiées tout au long de sa thèse, pour tenir un discours démystificateur problématique. En stigmatisant les défauts d'une approche dite « globalisante » de la genèse de la démocratie participative (réponse à une demande sociale, adaptation nécessaire de l'action publique), le modèle de concession procédurale nous semble trop centré sur l'idée de projets politiques inavouables (étouffement du conflit politique, marketing politique, légitimation de décisions prises) :

« L'approche adoptée ici vise ainsi à dépasser la reconstitution en termes de prise de conscience par les pouvoirs publics d'une demande sociale de participation nécessitant des formes institutionnelles nouvelles. La mise en place des différentes techniques résulte en réalité de processus divers aussi hétérogènes et parfois éloignés de préoccupations en termes de participation des citoyens » (Blatrix 2007, p. 45)

Certes, l'hétérogénéité de dispositifs participatifs nécessite une posture constructiviste, soucieuse de relier l'usage de rhétoriques participatives à la localisation des intérêts et des enjeux de cet usage. Mais l'entreprise ainsi ouverte reste au milieu du gué. En effet, pour comprendre l'interaction entre une pluralité d'enjeux latents du recours aux pratiques et aux discours (globalisants) de la démocratie participative, il semble nécessaire de se détacher des dispositifs eux-mêmes. En effet, le positionnement des élus et des administrateurs publics perçu depuis les instances de débats, voire en situation de débat (Rui 2004), ne peut permettre qu'une appréhension superficielle du contexte dans lesquels prennent place ces dispositifs. La mise au jour des stratégies propres des acteurs en situation de débat court le risque de faire l'impasse sur des volets moins perceptibles des recours à la démocratie participative, comme par exemple, les contraintes institutionnelles. De plus, le modèle des concessions procédurales ne semble réellement pertinent que dans la mesure où il envisage la démocratie participative comme une réponse potentielle à un conflit donné. Afin d'éviter les conflits judiciaires ou les luttes armées, les autorités se tourneraient vers des modes de participation permettant de canaliser la vindicte populaire mobilisée sur des enjeux ciblés. Mais que dire des dispositifs adoptés sans conflit préalable ? L'inventaire des dispositifs régionaux (Cf. Introduction) nous a indiqué que la plupart d'entre eux ont été adoptés dans une situation relativement pacifiée, les conseils régionaux n'étant directement interpellé qu'à des très rares exceptions.

Dans le cas des conseils régionaux français, l'étude des stratégies des agents ayant recours aux dispositifs participatifs ne peut se faire uniquement sous l'angle du décalage entre rhétorique vertueuse et réalité politique concrète (sur ce type d'approche voir Goxe 2007) au risque de travestir une partie de la réalité de ces détours participatifs. En effet, nous postulons que le « détour » participatif ne résulte pas uniquement d'une logique d'affrontement entre des acteurs institutionnels et des acteurs civils. Le couple Etat/associations locales ne peut servir de modèle heuristique à la totalité des études de cas, ce qui nous pousse à accorder une place différente aux dispositifs participatifs. Ces derniers seront moins considérés comme l'épicentre d'une conflictualité centrée sur un enjeu précis – épicentre dont il conviendrait de resituer l'économie générale – que comme l'aboutissement d'un processus mêlant climat participationniste, contraintes institutionnelles, conflits sociaux, projets politiques et reproduction de l'autorité légitime.

### ***C) Stratégies politiques et cadre institutionnel***

Sortir d'une préoccupation uniquement centrée sur la gouvernabilité implique donc de penser la manière dont les stratégies de démocratisation prennent place dans un cadre institutionnel donné, regroupant un ensemble de facteurs hétérogènes. Là où une analyse de la gouvernabilité de l'espace régional permettait de faire l'impasse sur les caractéristiques de l'institution politique régionale, la réflexion stratégique impose d'approfondir cette dimension, notamment selon deux caractéristiques principales. D'une part, en nous inspirant des travaux par Olivier Nay, nous proposerons de cadrer les principaux enjeux d'une approche néo-institutionnaliste des stratégies de démocratisation (1). D'autre part, nous soulignerons immédiatement que la dimension institutionnelle ne peut se passer d'une réflexion approfondie sur le rôle de l'administration (2).

#### **1) Sociologie politique et organisation régionale**

Bien que l'étude de l'émergence des dispositifs participatifs régionaux ne puisse se limiter aux seuls acteurs évoluant dans le cadre de l'institution régionale, une part d'explication est à rechercher au sein de cette institution. La focalisation sur l'institution régionale, au sens organisationnel – la structure politique et administrative de la collectivité territoriale qu'est le conseil régional – ne doit pas nous conduire à surestimer le rôle d'une variable (institution, acteurs, instruments) dans les causalités des dispositifs. Or, une définition et un recours aux grilles analytiques du néo-institutionnalisme, permettant de qualifier les dynamiques institutionnelles propres aux organisations régionales, semblent nous ouvrir le chemin d'importantes pistes de recherche concernant l'interaction entre acteurs et cadre institutionnel.

Le courant dit du néo-institutionnalisme, tel qu'il s'exprime en science politique depuis le début des années 1980, essentiellement dans le prolongement des travaux de James March et Johan Olsen (1984 ; 1989), a permis de rénover l'approche des institutions politiques, en déplaçant la focale d'analyse au-delà des seules organisations pour considérer les relations entre des institutions autonomes, réparties dans le tissu social et politique. Ni pur reflet des logiques individuelles, ni instances hégémoniques de détermination, les institutions sont désormais conçues comme le fruit d'une interaction permanente entre des facteurs d'ordre et des stratégies individuelles. La définition large des institutions, c'est-à-dire l'ensemble des sphères sociales auxquelles une organisation tel que l'Etat doit se confronter lors de l'implémentation d'une politique publique, permet d'envisager une variable institutionnelle à la fois dépendante et indépendante, cadre d'action et produit de l'action (March Olsen 1984, p. 738). Le recours au néo-institutionnalisme s'est largement répandu en science politique<sup>192</sup> et la prolifération de travaux disparates s'en revendiquant a tendance à en obscurcir l'utilisation.

Le balisage des travaux regroupés sous l'intitulé de néo-institutionnalisme, opéré par Rosemary Taylor et Peter Hall (1996), signale que ces travaux loin d'être une pensée homogène (*unified body of thought*) sont une série de réactions critiques, autonomes les unes des autres. Ces critiques, bien qu'émisses à partir de différents champs de recherche, concernent essentiellement les questions de la relation institution/comportement, de la genèse et du changement des institutions (Hall Taylor 1996, p. 937). Ainsi, le néo-institutionnalisme historique s'est opposé aux théories structuro-fonctionnalistes, en accordant une importance renouvelée aux formes institutionnelles politiques et économiques dans la compréhension du politique<sup>193</sup>. L'institution est alors pensée comme l'équivalent des organisations formelles (banques, syndicats, Etats, entreprises) qui produisent des normes, des conventions d'action, des routines. De son côté, le néo-institutionnalisme du choix rationnel s'est opposé aux théories conventionnelles du choix rationnel, en observant des paradoxes quant aux comportements des députés au sein du congrès américain<sup>194</sup>. L'institution est principalement pensée comme le résultat d'une nécessaire stabilisation des coûts de transaction entre acteurs et de la réduction des incertitudes. Le néo-institutionnalisme sociologique s'est quant à lui

---

<sup>192</sup> Pour des revues de lectures concernant ses détours néo-institutionnalistes, voir Nay 1997a, Surel Pallier 2004.

<sup>193</sup> Le néo-institutionnalisme historique est moins une opposition qu'un rééquilibrage du structuro-fonctionnaliste : les *structures* prennent alors le pas sur le *fonctionnaliste*, tentant ainsi de ne plus expliquer les actions politiques en fonction des seuls besoins sociaux.

<sup>194</sup> Le paradoxe d'une stabilité parlementaire déjouant toutes les prévisions du calcul d'intérêt propre aux théories du choix rationnel. George Tsebelis (1999) a par exemple mis en avant l'existence d'une interaction entre les *veto players* et les caractéristiques du système parlementaire dans la production de la loi en Europe de l'Ouest. Grâce à une validation statistique du lien existant entre ses précédentes théories et la production de lois significatives, G. Tsebelis parvient à affirmer que l'existence d'un système parlementaire multipartite et clivé idéologiquement est conduit à une production de loi plus incrémentale qu'un système bipartisan homogène.

opposé à une lecture trop rationaliste de la constitution des institutions, en insistant sur la porosité des notions de culture et d'institutions<sup>195</sup>. L'institution est alors entendue dans un sens beaucoup plus large, puisqu'elle renvoie, toujours selon P. Hall et R. Taylor (1996, p. 947), aux systèmes de symboles, aux scripts cognitifs, ou valeurs morales définissant « cadre de sens » ou « cadres cognitifs » (*frames of meaning*). Ainsi, une question émerge : au regard de quel *problème* entendons-nous saisir d'une approche dite néo-institutionnaliste ?

Notre usage du néo-institutionnalisme s'inspire de la démarche proposée par Fritz Scharpf et Renate Mayntz (2001), dans le cadre de leur néo-institutionnalisme centré sur les acteurs. Leur approche exprime en effet le souci d'un cadrage problématique dont nous partageons les enjeux<sup>196</sup>. À partir de leur problème de départ<sup>197</sup>, les deux auteurs définissent leur néo-institutionnalisme au regard des trois courants précédemment cités. Or, leur approche, si elle s'apparente à la définition historique de l'institution, à savoir les structures organisationnelles du système politique, pensées comme des systèmes de règles influençant les capacités de gouvernement (voir notamment Evans *et al.* 1985), cible plus spécifiquement l'enjeu du rapport entre action individuelle et action collective. Qu'est-ce qu'un acteur dans l'approche institutionnelle ? F. Scharpf et R. Mayntz apportent deux éléments de réponse. D'une part, l'acteur est l'individu contraint par les règles institutionnelles. Toutefois, les institutions ne peuvent en aucun cas être considérées comme le seul facteur déterminant l'action individuelle. La notion de « situation d'action », définie comme « l'environnement d'un acteur individuel, au sens des circonstances sociales et non-sociales pertinentes pour l'action »<sup>198</sup> (*Ibid.*, p. 114), entend ainsi saisir la manière dont l'institution dans les comportements individuels est « activée » selon les situations. D'autre part, l'institution peut elle-même devenir acteur collectif. Dans le prolongement de J. March et J. Olsen, les deux auteurs

---

<sup>195</sup> Les institutions n'apparaissent plus comme le résultat d'une recherche efficiente de forme destinée à accomplir un but déterminé. La forme et les procédures des organisations modernes puisent également leur source dans des pratiques spécifiquement culturelles (*cultural specific practices*).

<sup>196</sup> C'est la raison pour laquelle nous avons délibérément choisi de ne pas nous inscrire dans la filiation d'autres utilisations du néo-institutionnalisme, à l'instar du modèle des « trois i ». Plaidant pour une prise en compte des portées et des limites de ces trois courants, Yves Surel et Bruno Pallier (2004) ont proposé leur combinaison. Celle-ci est envisagée comme une méthode de travail favorisant l'ouverture conceptuelle nécessaire à la compréhension des processus de genèse et de changement des politiques publiques. La méthode proposée passe par la construction d'un modèle pratique de multiplication des hypothèses causales *a priori*, afin de dégager une multiplicité de variables qui pourront se révéler complémentaires dans (et au terme de) l'analyse.

Par ailleurs, nous ne souhaitons pas entrer plus avant sur les nombreuses discussions inhérentes à la pertinence du prétendu « modèle » des « trois i ». (Pour un aperçu de ces critiques, voir Schmidt 2008).

<sup>197</sup> Ce problème de départ est la compréhension de l'autorégulation des sous-systèmes d'action publique. Dans la lignée de l'idée de Niklas Luhman, les deux auteurs conçoivent une régulation sociale fragmentée entre des sous-systèmes fonctionnels autonomes, rendant illusoire l'idée d'un système politique intégrateur en capacité de réguler les autres systèmes. Cette dimension a été particulièrement valorisée par Jean Leca (1996) dans sa lecture critique des « avancées » apportées par l'analyse des politiques publiques pour la science politique (Sur l'approche de Luhman, voir Papadopoulos Braun 2001).

<sup>198</sup> Les deux auteurs évoquent notamment l'existence de « situation du bâtiment ou de l'agriculture ». Nous rappelons que leur approche est essentiellement centrée sur le problème des secteurs ou sous-systèmes d'action publique.

soulignent l'importance de considérer l'institution comme le résultat de la constitution de capacité d'action pour les « acteurs corporatifs », c'est-à-dire les organisations disposant d'une « capacité à former une volonté collective et le contrôle effectif de l'action sur les membres de l'organisation » (*Ibid.* p. 106). L'acteur sur lequel entend se centrer ce néo-institutionnalisme n'a donc pas de contenu physique fixe : individus et corporations s'entremêlent dans un cadre institutionnel mouvant, à la fois déterminé et déterminant. L'importance accordée aux réseaux, en tant que structure de coordination non hiérarchique entre cette « constellation d'acteurs », découle de cette définition large.

Revenant aux institutions régionales, l'application de ce type d'approche a connu une contribution essentielle à travers les travaux d'Olivier Nay (1997a ; 1997b ; 1998 ; 2002). Olivier Nay conçoit l'institution régionale à la fois comme le résultat de la constitution de règles institutionnelles (intégrées aux comportements individuels des acteurs et modifiant les arènes de régulation sectorielle) mais également en tant qu'acteur corporatif, la modification des arènes pouvant entraîner un recentrage de l'institution régionale et de ses représentants sur leur propre territoire ou dans différents sous-systèmes. Toutefois, dans le concret de ses analyses, il semble que la dimension relative aux règles institutionnelles prenne le pas sur l'étude de l'acteur corporatif. L'usage du terme d'institutionnalisation renvoie au processus permanent de redéfinition et de cadrage des règles institutionnelles, entendues par O. Nay comme « tous ces ensembles stables de comportements, de significations et d'usages qui, parce qu'ils s'institutionnalisent et acquièrent un certain degré d'objectivité, « pèsent » sur l'orientation individuelle des acteurs ainsi que sur les formes de l'action collective » (Nay 1997a, p. 15). L'objectif de cette perspective n'est pas tant de savoir *pourquoi et comment* les régions agissent que de saisir la constitution de règles d'action communes. Ce processus institutionnel permet à certains groupes corporatistes d'intégrer le jeu régional en accord avec les règles en vigueur dans leur propre sphère institutionnelle (par exemple dans le cas des agriculteurs). Il permet également aux responsables du conseil régional, de l'Etat décentralisé et des représentants professionnels de stabiliser des règles d'échange et de reconnaissance, ou encore aux élus locaux d'utiliser la ressource que représente un mandat régional pour assurer leur implantation, par le biais de technique de courtage. L'apprentissage des nouvelles règles politiques s'entremêle avec une structuration de règles collectives. Le « renforcement » du conseil régional, en tant qu'acteur corporatif, n'est envisagé que dans un temps subsidiaire<sup>199</sup>. Si la région s'institutionnalise et évolue,

---

<sup>199</sup> Oliver Nay a essentiellement souligné la stabilité d'une dépendance du jeu politique régional vis-à-vis des systèmes d'acteurs départementaux et sectoriels, mais également la portée de l'apprentissage collectif attaché à la constitution d'arènes politiques nouvelles. En réalité, le pont établi entre règles d'action et acteur collectif par celui-ci, utilisant les voies méthodologiques et classiques de la sociologie politique, n'ouvre de perspective sur la place de la région en tant qu'acteur collectif que dans la limite d'un postulat classique ayant fortement marqué les travaux néo-institutionnalistes sociologiques et plus particulièrement leur volet constructiviste. Dans la foulée des travaux de Berger et Luckman, ces travaux ont tendance à considérer que l'institution ne se résume pas à la socialisation et l'apprentissage des rôles mais



c'est-à-dire si les acteurs établissent et stabilisent de nouvelles règles institutionnelles nécessaires à la régulation politique, c'est en grande partie en raison des calculs stratégiques destinés à créer de nouvelles arènes permettant de dépasser les structures classiques de cette même régulation. Toutefois, si le renforcement du conseil régional demeure entravé par les règles institutionnelles le dominant (prédominance de logiques de courtage des territoires), Olivier Nay émet l'hypothèse selon laquelle l'engagement d'acteurs politiques et administratifs appartenant à cette organisation est manifestement animé par une stratégie d'affirmation et d'acquisition des ressources. Or, dans le cadre de cette hypothèse, les espaces de collaboration et de coopération (notamment sectoriels) constituent des outils d'action potentiels<sup>200</sup>. Cet usage stratégique des espaces intermédiaires de l'action publique (Nay Smith 2002), permettraient ainsi aux acteurs corporatifs régionaux, mais également étatiques, de définir des frontières renouvelées des cercles d'acteurs impliqués dans les sous-systèmes d'action correspondant aux « politiques publiques » régionales :

« Mais les présidents de région et de l'administration préfectorale ont toujours cherché l'appui de certains responsables catégoriels reconnus comme représentatifs de leur secteur d'activité. Dans le contexte de décentralisation, qui semble renforcer l'institution départementale, l'intégration de ces derniers dans les jeux régionaux constitue de plus en plus un enjeu majeur pour les exécutifs régionaux, car elle est l'occasion de susciter la participation d'organisations sectorielles aux politiques publiques régionales. Une telle intégration, fondée sur la reconnaissance mutuelle des acteurs politiques et sectoriels à intervenir dans les processus décisionnels des instances qu'ils contrôlent réciproquement, est favorable au renforcement de la capacité gouvernementale du conseil régional et plus largement à la consolidation de la région comme un espace d'action publique pertinent. » (Nay 1997a, pp. 292-93).

Les travaux d'Olivier Nay nous permettent ainsi de formuler une hypothèse complémentaire de celle proposée par les perspectives néo-régionalistes : la démocratie participative peut-elle être considérée comme la capacité institutionnelle d'ouvrir et de fermer le cercle des acteurs légitimes intégrés aux sous-systèmes de régulation dans lesquels le conseil régional est engagé en tant qu'acteur corporatif ?

---

également à la mise à disposition de cadres cognitifs permettant d'accorder les acteurs sur l'objectivation d'une réalité construite. La relation d'influence entre institutions et acteurs est alors à double sens. Peter Hall et Rosemary Taylor résument cette démarche de la manière suivante : « When they act as a social convention specifies, individuals simultaneously constitute themselves as social actors, in the sense of engaging in socially meaningful acts, and reinforce the convention to which they are adhering. » (Hall Taylor 1996, p. 948).

<sup>200</sup> « On peut faire ainsi l'hypothèse que la participation du conseil régional à de multiples dispositifs de coopération s'inscrit moins comme une réponse à un processus d'intégration politique ou économique que comme une démarche stratégique destinée à renforcer la position relative de l'instance régionale dans les systèmes d'actions collectives engageant les différentes collectivités publiques. Plus précisément, l'intérêt des pratiques de coopération est de contribuer à l'émergence et à la structuration de nouveaux espaces de transactions ouverts à la participation régionale, des espaces dégagés des sites de régulations localisés dans lesquels s'exerce une vive concurrence entre les instances politiques locales. » (Nay 1997a, p. 292).

Cette question nous amène à placer deux points au centre de notre approche institutionnelle : la compréhension de la structuration du jeu politique régional, puis l'état de conflit et de collaboration propre aux différents sous-systèmes dans lesquels se trouve engagé le conseil régional. En effet, sur le plan de la structuration du jeu politique régional, l'appartenance professionnelle, territoriale et partisane des responsables politiques régionaux constituent une dimension forte de la construction des règles institutionnelles. En outre, les interactions entre médiateurs corporatistes, services de l'Etat déconcentré, collectivités locales infrarégionales, constituent le cadre d'action permanent des acteurs individuels souhaitant agir à partir et au nom du conseil régional. Comme le rappelle le néo-institutionnalisme centré sur les acteurs, les appartenances institutionnelles variées ne déterminent pas totalement les orientations de l'action mais se cristallisent dans chaque situation (en général activée par un problème spécifique). Nous émettons donc l'hypothèse de travail selon laquelle les dispositifs participatifs sont corrélés à ce jeu institutionnel mouvant, dans lequel les organisations régionales ne sont pas uniquement dans un registre symbolique ou réactif vis-à-vis des tensions sociales qui traversent leur territoire.

## 2) L'administration régionale : l'oubliée du néo-institutionnalisme ?

L'approche néo-institutionnaliste d'Olivier Nay a toutefois été l'objet de critiques. Romain Pasquier (2004) lui en adresse deux principales : cette approche accorderait une très (trop ?) faible place à la méthode comparative et focalise son attention sur les mécanismes de représentation politique<sup>201</sup>, sans prendre en compte l'action publique régionale. Nous pourrions ajouter une troisième critique, émise cette-fois ci depuis la perspective néo-institutionnaliste elle-même, relative à l'invisibilité analytique du rôle joué par l'administration régionale.

Les travaux portant sur l'administration publique ont progressivement débouché sur la prise en compte de l'activité stratégique et politique des administrations, dans une perspective de plus en plus locale et de plus en plus néo-institutionnaliste. A la fin des années 1970, Guy Peters (1978) a entrepris la construction de modèles de politiques de la bureaucratie (*patterns of bureaucratic politics*) tentant d'embrasser l'éventail des interactions pouvant exister entre les acteurs administratifs et le reste des acteurs politiques. La perspective comparative (Peters 1988) et centrée sur les processus d'action publique permet à G. Peters de dégager deux grands types de relation : informelles<sup>202</sup> et formelles. Les politiques de la bureaucratie sont presque exclusivement contenues

---

<sup>201</sup> Olivier Nay a d'ailleurs largement développé ses analyses sur le rôle joué par les conseillers régionaux, comme interface entre territoire d'attache et région, interprétant ce rôle comme le résultat d'une tension entre logique de courtage et affirmation de sens proprement « régional » (Nay 1997b ; 2002).

<sup>202</sup> Il s'agit essentiellement des relations existantes entre les groupes de pression et l'administration, prenant la forme de relations légitime, de clientélisme, parentèle et illégitime. Les modèles de clientélisme et de parentèle renvoient essentiellement aux travaux de La Palombara (1964) qui définit la parentèle comme la relation exclusive de clientèle

dans cette seconde dimension formelle, qui renvoie aux relations de pouvoir et d'autorité entre la bureaucratie et les instances politiques. L'analyse de G. Peters se concentre sur l'influence de l'administration sur la substance de l'action publique, mais également l'influence de la structure administrative (division interne de l'administration, politisation concurrente des problèmes) sur ses propres stratégies<sup>203</sup>.

A l'échelle locale, l'attention portée aux corps de fonctionnaires dans la régulation politique est nettement moins développée qu'à l'échelle nationale ou européenne (à propos de l'Union européenne, voir notamment Radaelli 1999). Sous l'impulsion de travaux d'inspirations néo-institutionnalistes, notamment ceux de Poul Eric Mouritzen et James Svara (2002), cette dimension proprement administrative de la gouvernance locale est systématisée. A la différence des travaux du Centre de Sociologie des Organisations (Grémion 1976 ; Crozier Thoenig 1975), les rapports entre administration et politique envisagés à l'échelle locale observés par P. Mouritzen et J. Svara n'entendent pas restituer un *mode d'être de l'Etat*, pas plus qu'un modèle d'intégration périphérique par un mécanisme systémique politico-administratif. L'approche développée par les deux politistes se place dans la droite lignée de travaux de Guy Peters, dans la mesure où les relations politico-administratives sont étudiées à partir d'acteurs agissant dans le cadre d'une même structure organisationnelle et de son sommet. P. Mouritzen et J. Svara conceptualisent ainsi une « arche » institutionnelle : le pilier gauche est constitué par les acteurs politiques, le pilier droit par les acteurs administratifs (voir aussi Self 1972). Le point de rencontre des deux arches, constituent le sommet (*apex*) du leadership institutionnel, véritable moteur du « gouvernement » local et lieu de rencontre des entre les hauts-responsables (*top-level officials*). Ce cadre conceptuel est ainsi appliqué aux grandes villes de quatorze pays, abordées dans une perspective comparée. Le but des deux auteurs est d'insister sur l'homogénéité des acteurs présents dans ce sommet : les administrateurs en chefs (*Chiefs Executive Officers – CEO*) constituent une interface fondamentale entre l'environnement et les responsables politiques, dont ils partagent bien souvent les trajectoires et les propriétés. Le cadre néo-institutionnaliste développé par P. Mouritzen et J. Svara les amène à se concentrer sur l'attitude de ces CEO et plus précisément à interroger les différenciations nationales du rôle joué par ces agents<sup>204</sup>. L'intérêt de cette approche est de ne pas chercher à considérer le travail administratif

---

entre un groupe et l'administration. L'idée d'une relation « légitime » renvoie essentiellement aux modèles allemands et scandinaves.

<sup>203</sup> Guy Peters montre notamment la manière dont l'administration acquiert une place de plus en plus conséquente dans la planification nationale, notamment grâce à la maîtrise des aspects budgétaires des programmes d'action. Dans le cas des Etats-Unis, la résistance à cette politique de la bureaucratie s'est principalement exprimé à travers la création par le congrès américain, d'instances d'évaluation (comme la *General Accounting Office*) permettant de contrebalancer cette influence technique (Spenehauer 2003).

<sup>204</sup> Plus précisément, le but des deux auteurs est de parvenir à établir en quoi les caractéristiques institutionnelles différencient nationalement le rôle des CEO. Le parcours individuel, la nature des institutions locales et nationales sont

comme un fait social signifiant en soi<sup>205</sup>, mais au contraire de saisir les interrelations complexes existantes entre administration territoriale et acteurs politiques<sup>206</sup>. D'autres travaux concernant les élites administratives métropolitaines, comme par exemple les secrétaires généraux des grandes villes (Roubieu 1999) illustrent également cette dimension proprement politique de l'administration territoriale, distincte d'une simple affiliation partisane, mais renvoyant à l'intégration de ces fonctionnaires dans le cercle des acteurs amenés à s'exprimer politiquement sur la résolution des problèmes, de manière plus ou moins tacite. Ces élites administratives partagent les sanctions politiques au même titre que les exécutifs dont ils dépendent<sup>207</sup>. La création d'une haute-fonction publique locale, liée à l'émergence d'une gestion managériale des collectivités locales (ciblée sur l'animation transversale de services) et l'ouverture de ces postes à des profils d'agents a-territoriaux, valorisant leur parcours professionnel et leur diplôme (Cadiou 2009), constitue donc un terreau d'analyse propice à la compréhension de l'interpénétration entre administration et politique dans les logiques de sous-systèmes d'action publique<sup>208</sup>.

Toutefois, l'intégration de la variable administrative dans notre cadre analytique doit se préserver d'une focalisation trop importante sur les « sommets » de l'arche institutionnelle. L'administration publique territoriale française ne se résume pas à une agrégation d'hommes d'influence. Or, les perspectives centrées sur la « haute » fonction publique territoriale ont quelques difficultés à envisager le travail des fonctionnaires de rang inférieur<sup>209</sup>. Les travaux de Michel Catlla (2007) ont en partie résolu ce problème en éclairant le rôle essentiel d'une catégorie de fonctionnaires jusqu'alors peu étudiée, les agents chargés de l'animation territoriale. En étudiant de manière diachronique, la construction d'un dispositif d'action publique régionale (le Fond régional

---

ainsi considérées comme les trois entrées empiriques permettant de reconstituer cette influence du cadre institutionnel sur la forme du leadership local.

<sup>205</sup> Les lectures en termes de technocratie ont, par exemple, focalisé sur des sociographies des corps d'Etat (en France) afin d'illustrer la captation de la gestion d'Etat par un groupe restreint et homogène d'individus. Sur les limites de cette approche en termes de technocratie, voir Thoenig 1989.

<sup>206</sup> Nous recoupons ainsi la préoccupation de Pierre Lascoumes (1999), dans son étude de l'extension technocratique dans le domaine de l'environnement. Ce dernier affirme en effet vouloir raisonner « plus en termes d'analyse des activités technocratiques qu'en termes de sociologie des acteurs, même si ces deux approches sont profondément interdépendantes » (Lascoumes 1999, p. 187).

<sup>207</sup> Les lois du 26 janvier 1984 et 13 juillet 1987 font d'ailleurs de ces emplois des « emplois fonctionnels », laissés à la discrétion du chef de l'exécutif local.

<sup>208</sup> Nous nous situons également ici dans le prolongement de travaux ayant observé la manière dont l'administration publique territoriale est l'objet d'une forme de politisation (Dion 1986) et dont celle-ci répond à un ensemble de rôles politiques (Mabileau Sadran 1982)

<sup>209</sup> Mouritzen et Svara (2002) ne fournissent en l'occurrence que de très faibles pistes de recherche. Les auteurs insistent en effet sur le caractère « exceptionnel » des CEO, du à leur position institutionnelle, à la manière des « notables » de Pierre Grémion : le contact direct avec les élus, leur capacité à définir les responsabilités et l'interaction directe qu'ils entretiennent avec les acteurs de la gouvernance locale les distinguent du reste des fonctionnaires. Toutefois, les deux auteurs précisent de manière quelque peu laconique que les enseignements « pourraient » éventuellement être appliqués aux autres fonctionnaires : « Thus, the apex of leadership includes those with high position, but lower level administrators share many behaviors with the CEO and experience some of the same pressures from the political environment » (Mouritzen Svara 2002 p. 12).

d'Innovation pour l'Emploi), M. Catlla conçoit la capacité d'action régionale comme un « travail public »<sup>210</sup> destiné à coordonner l'ensemble des acteurs privés et publics présents dans ce sous-système d'action. Une dimension fondamentale de ce travail public consiste dans l'animation du dispositif d'action sur le territoire. Or, cette tâche est assurée par le personnel administratif régional, devant assurer des missions de conviction des acteurs locaux (petites entreprises, administration déconcentrée, collectivités infrarégionales) afin de rendre effective la mise en œuvre du dispositif d'action publique. Situés dans les espaces intermédiaires de l'action publique, au cœur des relations entre incitations financières et stratégies des acteurs locaux, ces fonctionnaires territoriaux consacrent leur activité professionnelle à la concrétisation de l'action publique régionale<sup>211</sup>.

L'administration est donc intégrée dans notre cadre analytique dans une double dimension : d'une part, sa capacité à influencer sur la substance des choix régionaux et d'autre part, sa capacité à implémenter les dispositifs régionaux, à les rendre possible et ainsi à matérialiser l'action du conseil régional sur le territoire, auprès des différents acteurs. En outre, l'administration régionale (haute et basse) est envisagée dans un cadre d'interaction continue avec les acteurs politiques (élus, membres de cabinet), afin de qualifier la nature de ces interactions et leur rôle dans la mise en œuvre de forme « régionalisée » de démocratie participative. Sans poursuivre l'objectif de la construction d'une typologie des gouvernements locaux, exprimé notamment par P. Mouritzen et J. Svava (voir également Heinelt Hlepas 2006), nous utilisons une perspective comparative, à deux niveaux (action administrative et action politique), afin de saisir les parts respectives des différents acteurs régionaux dans l'apparition de dispositifs participatifs. L'influence entre acteurs et institutions est à la fois une des variables indépendantes (les règles institutionnelles pèsent sur la démocratie participative) mais aussi une des variables dépendantes (la démocratie participative agit sur les règles et les capacités) de notre étude.

#### ***D) L'espace politique régional et les sites institutionnels***

D'un point de vue empirique, nous devons rendre opérationnel une série de notions et de méthodes nous permettant de situer exactement le point de rencontre entre acteurs politico-administratifs, règles institutionnelles et sous-systèmes d'action publique. Ce point de rencontre est l'objet de notre observation nous permettant de relier la production de dispositifs participatifs aux conseils régionaux français.

---

<sup>210</sup> Le travail public régional est défini par Michel Catlla comme un processus, « une suite d'initiative qui se heurtent aux visées des autres, une construction de représentations différentes que les acteurs tentent de coordonner pour élaborer une vision commune, une série d'inventions organisationnelles qu'il faut rendre acceptables » (Catlla 2007, p. 204). Ce travail public comprend les activités d'innovation, d'animation, de relayage et d'adaptation, permettant à la région d'agir de manière négociée et coordonnée sur les cibles de son action publique.

<sup>211</sup> Et particulièrement les chapitres 2 et 3, portant précisément sur les activités professionnelles de ces fonctionnaires.

Ce travail d'opérationnalisation est effectué en deux temps. Tout d'abord, nous élargissons la prise en compte de l'influence des coalitions d'acteurs à la base de l'adoption de dispositifs participatifs. Cet élargissement nécessite une définition proprement politique de l'espace régional (1), ainsi qu'une définition rigoureuse des « causes » et des « identités » propre aux acteurs étudiés (2). Ensuite, nous proposons un outil d'observation sociologique : *les sites institutionnels régionaux*, pour articuler notre réflexion sur la manière dont l'institution régionale se structure en sites, à la fois producteurs et supports des dispositifs participatifs (3).

### 1) La région, l'espace politique et ses acteurs

Malgré notre prise de distance vis-à-vis de la problématisation néo-régionaliste, il semble important de rappeler une dimension essentielle mise en évidence par celle-ci : le conseil régional ne peut exercer et faire exister un pouvoir que dans le cadre d'un déploiement territorial et par le biais d'une coordination réussie entre une multiplicité de sous-groupes d'acteurs<sup>212</sup>. Bien qu'il ne soit pas le seul acteur de l'espace politique régional, le conseil régional en est l'acteur politique central.

L'acteur politique n'est pas pour autant exclusivement intéressé par la gouvernabilité : les stratégies employées par cet acteur ne se limitent pas à l'exercice d'une contrainte sur les autres acteurs, destinée à consolider un positionnement. Romain Pasquier et Catriona Carter (2006 ; 2010) ont ainsi souligné la nécessité de comprendre la complexité des stratégies des acteurs politiques régionaux. En s'intéressant plus spécifiquement aux relations entre les régions et l'Union Européenne, les deux auteurs affirment que les récits scientifiques relevant de la *multi-level governance*<sup>213</sup> ont alimenté deux visions contraires de l'intégration des régions dans l'espace européen, brouillant l'analyse des stratégies d'acteurs : un premier récit pessimiste relatif à la « centralisation du pouvoir », insiste sur la capacité de l'Europe à créer d'importants écarts entre régions et à instaurer un transfert des compétences régionales vers l'échelle européenne (Jeffery 2005). Le second discours, optimiste, est relatif à la « décentralisation des pouvoirs », assurant la constitution d'une Europe des régions, principalement sur la base de l'existence de faits institutionnels (comité des régions, fonds structurels, représentation des régions à Bruxelles, coopération interrégionale) analysés comme autant de leviers permettant à l'échelon régional de se saisir de l'opportunité européenne pour peser face à une administration centrale (Marks Hooghe 2001 ; Magone 2003). Pour C. Carter et R. Pasquier, ces deux récits très hypothético-déductifs qui ont soigneusement sélectionné leur matériau empirique, ne parviennent pas à renseigner la nature des

---

<sup>212</sup> Ainsi, la région Bretagne dispose, depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, d'arènes spécifiquement dédiées à l'échange entre les acteurs du régionalisme (Pasquier 2003a).

<sup>213</sup> Les travaux relevant de la *gouvernance multi-niveaux* conçoivent l'espace politique (*polity*) comme l'ensemble des interrelations établies entre les différentes échelles de gouvernement européen. La régulation politique européenne est donc le résultat des équilibres et des tensions existant entre ces échelles (Hooghe Marks 2001).

stratégies régionales : sont-elles des réactions à une pression européenne (Tömmel 1998) ? Sont-elles, au contraire, le résultat d'une mobilisation destinée à exploiter les brèches de la structure d'opportunité européenne ? Faute de trancher, les deux auteurs proposent d'adopter une approche sociologique et institutionnaliste de ces stratégies en les considérant comme des processus ascendants et comparables, permettant l'articulation de deux éléments-clés : d'une part, les stratégies *ex-post*, qui exploitent des décisions déjà validées à l'échelle européenne afin de résoudre un problème local (acquis communautaire, normes et bonnes pratiques) et d'autre part, les stratégies *ex-ante*, à travers lesquelles les acteurs régionaux se mobilisent pour défendre une définition propre de l'intégration européenne<sup>214</sup>. L'espace régional est alors considéré comme *politique* dans la mesure où il constitue le socle territorial de l'articulation entre ces deux types de stratégies.

L'intérêt de cette approche est double. Premièrement, elle invite à se détacher d'une *ontologie de l'Etat* cherchant à déterminer le centre de l'autorité politique, dans un contexte globalisé dans lequel la puissance d'Etat est partiellement remise en cause. L'étude des régions se limite alors à la mise au jour d'effets structurels, positifs et négatifs, qui permettent au niveau (*level*) régional de se dégager de l'influence d'autres niveaux concurrents et notamment de l'Etat. Le passage des *niveaux* aux *espaces*, proposé par C. Carter et R. Pasquier, entend rompre avec cette ontologie. La région n'est plus envisagée (pas plus que l'Etat ou l'Europe d'ailleurs) comme un niveau dont la victoire supposerait la défaite des autres échelles, mais comme un espace d'articulation de stratégies, disposant d'une dimension politique propre. La région, l'Etat ou l'Europe doivent être considérés comme des espaces en construction permanente, fruits d'un processus d'interrelations, et non comme des entités dont les trajectoires seraient liées au déclin d'autres trajectoires. Sans nier la part de conflictualité pouvant exister entre des organisations politiques d'échelle différente (Gaxie 1997 ; Loughlin 2007), cette approche intègre ces conflits dans une sociologie plus fine de la construction régionale. Deuxièmement, les deux auteurs attachent à cette ambition un objectif intellectuel concret : l'étude sociologique et institutionnaliste de l'espace politique régional doit renouveler les outils conceptuels disponibles. Concernant l'intégration européenne des régions, le concept de « capacité politique européenne des régions »<sup>215</sup> se destine par exemple à appréhender de manière comparative la manière dont l'espace régional se politise. Dans notre cas, la notion de « coalition d'acteurs » fournit le cadre approprié de l'analyse d'une mobilisation conjointe d'une pluralité d'acteurs dans l'espace politique régional.

---

<sup>214</sup> Ces stratégies ne doivent pourtant pas être confondues avec une séparation entre pro-action et réaction. Une norme européenne peut susciter une réaction, mais également stimuler la formation d'une norme ascendante, qui influera à son tour sur l'échelle européenne.

<sup>215</sup> Cette capacité se compose de quatre éléments structurants : la politisation de l'espace régional (mobilisation), l'existence d'une vision de l'intégration européenne (idéologie), l'existence de coalitions d'acteurs agissant de concert (réseaux) et construction de relations avec l'échelle nationale (multi-niveaux).

## 2) Les coalitions d'acteurs : le soutien collectif à la démocratie participative

La perspective sociologique mobilisée a pour objectif mettre en lumière les coalitions d'acteurs potentielles qui s'organisent autour de la promotion de la démocratie participative par les conseils régionaux français. Dans la mesure où tous les dispositifs participatifs sont officiellement adoptés et gérés par les conseils régionaux, nous devons toutefois préciser la manière dont nous souhaitons relier les coalitions d'acteurs à la genèse de ces dispositifs.

L'approche de Paul Sabatier et Henri Jenkins (1999) nous semble sur ce plan particulièrement fertile. Insatisfaits des théories du choix rationnel, les deux auteurs développent, depuis les années 1980, le modèle dit des *coalitions de cause* (*advocacy coalition framework*) centré sur la compréhension de l'apparition et les changements des politiques publiques<sup>216</sup>. Selon cette approche, les acteurs agissent selon des systèmes de croyance<sup>217</sup>, qui servent de base à la définition d'un problème public, des objectifs de résolution et de choix des instruments d'action. La clé de l'analyse se situe donc à la fois dans les « théories de l'action » qui sous-tendent les coalitions et dans les acteurs, qui jouent un rôle absolument déterminant dans la traduction des systèmes de croyance en action. La logique des coalitions de cause concerne les sous-systèmes : les coalitions, fixées autour de divers *policy core*, agrègent les acteurs qui souhaitent que le déploiement de l'action dans un sous-système voit triompher leur système de croyance<sup>218</sup>. Cette lutte entre coalitions pour l'imposition d'un système de croyances est la force motrice des politiques publiques<sup>219</sup>. Les chocs externes (changement de rapport de force politique ou socio-économique, outputs d'autres sous-systèmes) favorisent les luttes entre coalitions, dans la mesure où ils déstabilisent la coalition hégémonique.

Sans reprendre tel quel le modèle proposé<sup>220</sup>, en raison du caractère transversal de la démocratie participative, les coalitions de cause nous apportent néanmoins un postulat fondamental. En effet, l'approche des coalitions de cause se situe dans une approche multi-niveaux, dont le cœur est cette

---

<sup>216</sup> Les différentes publications sur cette approche ne sont pas abordées ici, nous nous concentrons sur l'article de 1999, dans la mesure où il nous paraît en être la meilleure synthèse.

<sup>217</sup> Un système de croyance se divise en trois niveaux: *deep core*, *policy core* et *secondary aspects*. Selon les niveaux les degrés de résistance au changement sont décroissants (Sabatier Jenkins 1999).

<sup>218</sup> Sabatier et Jenkins (1999) indiquent qu'un sous-système se compose en moyenne de deux à cinq coalitions.

<sup>219</sup> Rappelons que le but des auteurs est d'expliquer le changement. Celui-ci peut se produire à la faveur de deux dynamiques : soit l'adaptation d'une coalition qui change son système de valeurs au cours d'un apprentissage, soit le renversement de la coalition hégémonique.

<sup>220</sup> Ce modèle propose en effet l'adoption d'une méthodologie subdivisée en plusieurs temps, permettant d'identifier les coalitions : l'identification sous-système, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs qui interviennent de façon régulière pour déterminer ou infléchir les actions étatiques visant à résoudre un problème considéré comme public, permet l'analyse du discours des acteurs et la constitution des groupes d'acteurs qui appartiennent aux différents sous-systèmes. Ces discours et les actions de coordination de ces acteurs sont le matériau empirique permettant de repérer les coalitions de cause. La lutte des différentes coalitions, une fois reconstitués les systèmes de croyance, est ensuite observée sur au moins une décennie.



fois-ci les acteurs individuels et non plus les acteurs corporatifs. L'idée de coalition nous permet de matérialiser la possibilité pour un ensemble d'acteurs de procéder à des alliances plus ou moins visibles, afin d'assurer la promotion de stratégies communes. Cette approche nous permet ainsi d'éviter l'écueil récurrent de la figure de l'élus « bienveillant » ou « progressiste », bien qu'isolé, œuvrant pour l'adoption d'un dispositif participatif à contre-courant des tendances globales de son institution. La notion de coalition d'acteurs postule le caractère collectif et pluriel (administratif, politique notamment) de la promotion institutionnelle de la démocratie participative, à travers les différents sous-systèmes dans lesquels le conseil régional est formellement engagé. Toutefois, deux précisions doivent être apportées dès à présent, l'une sur la *nature de la cause*, l'autre sur *l'identité des acteurs*.

Tout d'abord, il nous faut préciser que faute de partir d'un sous-système et d'y chercher les croyances, nous inversons le processus : nous partons d'une « croyance », afin d'aborder les sous-systèmes. La démocratie participative constitue-t-elle un système de croyance ? Est-elle la déclinaison « secondaire » d'un système de croyance plus profond (*deep* ou *policy*) ? Si oui quel autre système affronte-t-elle ? Une réponse a été apportée par David Ryfe (2007) dans son étude portant sur le soutien d'un groupe d'individus aux dispositifs de délibération dans une petite ville américaine (baptisée par l'auteur *Civicville*), qui se déchire autour d'un projet immobilier. D. Ryfe cherche à répondre à deux questions : Pourquoi quelques individus vont promouvoir la délibération comme mode de résolution du conflit ? La délibération est-elle univoque pour tous ? L'auteur remarque ainsi que les individus qui s'engagent en faveur de la délibération n'en ont bien souvent qu'une vision très floue, et parfois même contradictoires les unes des autres<sup>221</sup>. Cela n'empêche pas le groupe des « partisans » de la délibération de se former et d'affronter les partisans d'autres formes d'expression politique :

« One might say that advocates of deliberation are engaged in a battle to name the public as an inclusive, vibrant conversation inhabited by participatory actors. When advocates of deliberation press to make public life more deliberative, they compete with others to set the « legitimate social vision » on the basis of which public life will be organized; they compete to name, classify, organize and authorize public life. This work represents a politics of the most basic sort. » (Ryfe 2007, p. 8)

Plus qu'une détermination sociale préexistante<sup>222</sup>, c'est en fonction d'un positionnement dans le champ politique que les acteurs sont amenés à déterminer les raisons de leur soutien à la délibération.

---

<sup>221</sup> D. Ryfe note : « Thus, the dilemma: advocates of deliberation often wage political battles of the most basic kind without a shared understanding of what they are doing and why they are doing it » (Ryfe 2007, p. 9).

<sup>222</sup> L'aspect le moins convaincant de l'article de D. Ryfe est sans conteste son « libre » usage de la sociologie de Pierre Bourdieu. D. Ryfe tente en effet dans un premier temps de concevoir la délibération comme une forme de « politique »,

En effet, D. Ryfe observe que les promoteurs de la délibération sont souvent des décideurs ou des citoyens actifs, proches de la décision. Ce groupe de partisans entretient une relation ambiguë avec la sphère politique (un marquage politique trop fort peut annihiler l'aspect « civique » de leur discours) : ils sont motivés par une indéniable insatisfaction concernant le « *politics as usual* », d'autant plus qu'ils sont souvent des observateurs proches du milieu politique, qui n'est pas réductible à leur déterminants sociologiques. Cette situation conduit les promoteurs de l'approche délibérative à réinventer perpétuellement des stratégies de conviction pour solidifier l'intérêt partagé de cet exercice<sup>223</sup>. Toutefois, cet exercice de conviction reste toujours tributaire de l'état du champ des forces sociales. Si cet état change, ou si les acteurs changent de champs, il est tout à fait probable que leurs convictions délibératives s'en ressentent. En s'attardant sur l'exemple d'un groupement civique qui abandonne la promotion de la délibération comme principe politique, au profit d'un mode d'action plus adapté (manifestation), en fonction des objectifs politiques à atteindre, D. Ryfe entend rappeler que la délibération s'inscrit dans un usage spécifiquement marqué par le conflit et la lutte<sup>224</sup>. Cette idée d'un encastrement permanent de la défense d'une « vision sociale légitime » de la base de l'organisation de la vie publique (la délibération, l'agrégation, la participation) et de la situation sociale des acteurs, non déterminée comme appartenance sociale, mais motivée par l'état des luttes politiques et sociales, retient le plus notre attention. Plutôt que de s'articuler avec un système de croyance fixe, la délibération, comme la participation, contient une multitude de positions politiques spécifiques défendant des principes élémentaires de l'organisation sociale démocratique. La lutte peut donc prendre place aussi bien entre partisans et adversaires de la participation, qu'entre partisans, lorsque ces derniers ne renvoient pas aux mêmes systèmes de croyance, ou aux mêmes idéologies.

Ensuite, les acteurs impliqués dans ces coalitions doivent être appréhendés dans un rapport dynamique et ouvert à l'institution politique. Dans leur article programmatique sur l'étude de l'interrelation entre activités protestataires et réagencement des politiques publiques, Charlotte

---

parmi d'autres, qui est défendue par les catégories sociales qui peuvent faire valoir leurs capitaux grâce à l'exercice de ce type spécifique de politique. Pourtant, la définition confuse et mal assurée de la délibération, souvent d'usage parmi ses partisans, invalide l'hypothèse d'un « champ » délibératif, dans lequel certaines catégories pourraient faire valoir leurs capitaux. L'auteur n'a toutefois pas un usage anodin du terme de champ : en conclusion, D. Ryfe affirme que la faiblesse du champ délibératif est dommageable, empêchant la formation de partisans suffisamment stables. Il propose donc de renforcer ce champ par l'intermédiaire d'un balisage universitaire de ce qu'est et de ce que n'est pas la démocratie délibérative.

<sup>223</sup> « This means that groups sponsoring deliberative initiatives must constantly work to invent and reinvent answers to these questions. They must work, in other words, to build the rudiments of a social identity that participants might appreciate and in which they might invest themselves. The necessity of building and rebuilding these connections represents a key dynamic in deliberative practice. » (Ryfe 2007, p. 16).

<sup>224</sup> « In each case, the goal of the practice is defined in terms of a pre-existing social field. Deliberation comes to be seen as a way of provoking civic action, or seeking public input, or educating students—in other words, as part of an ongoing social practice rather than as a practice in and of itself. » (Ryfe 2007, p. 20).

Halpern et Claire Dupuy (2009) prônent l'artificialité d'une coupure *a priori* entre *insiders* et *outsiders*. Partant de leur objet d'étude (la conduite de l'action publique), le rejet de cette dichotomie conduit les auteures à ne plus chercher à distinguer les « groupes qui participent à la fabrique de l'action publique, pour certains au terme de mobilisations réussies, et ceux qui en sont exclus » (Halpern Dupuy 2009, p. 704), mais à reconstituer à partir d'études empiriques le « brouillage des frontières, l'émergence de nouveaux acteurs, montrant ainsi les limites de cette distinction » (*Idem*). Le mouvement de décentralisation, ayant permis la multiplication des points d'entrée politique à disposition des protestataires, leur permet d'affirmer que « la frontière entre *policy insiders* et *policy outsiders* varie donc d'un territoire à l'autre » (*Ibid.*, p. 705). Ce brouillage des frontières renvoie à deux phénomènes principaux : la pluralité des acteurs publics (composés de sous-groupes hétérogènes) et les alliances potentielles entre des sous-groupes d'acteurs publics et des groupes protestataires. Cette analyse, largement appuyée sur un croisement des résultats de l'analyse des politiques publiques (pour l'Etat) et de la sociologie des mouvements sociaux (pour les protestataires), nous intéresse moins du point de vue de son objet (protestation/action publique) qu'en raison des pistes concrètes qu'elle ouvre en matière de repérage et d'étude de la circulation des acteurs dans et hors des sphères légitimes de décision. Cette posture nous permet de dépasser le seul cadre des concessions procédurales<sup>225</sup> : en effet, loin de se limiter au couple conflictuel décideur/opposant, qui permettrait encore une fois de valoriser la bienveillance de tel ou tel élu, notre analyse se fixe comme objectif de restituer la manière dont les acteurs décisionnels agissant dans le cadre de l'institution (*insiders*) s'allient concrètement à différentes catégories d'acteurs (*outsiders*) afin d'assurer la promotion et l'adoption de dispositifs participatifs. Ces derniers ne sont donc pas considérés *a priori* comme le « fait du prince », mais bien comme l'aboutissement d'activité de coalitions d'acteurs, regroupés selon leurs orientations politiques mais également leurs ententes pratiques. En effet, dans le domaine de la démocratie participative, le marché fait également son apparition sous une forme spécifique : celle des professionnels de la participation. Magali Nonjon (2006) a consacré sa thèse à cette catégorie naissante d'expertise qui constitue aujourd'hui un pilier essentiel de la diffusion des dispositifs participatifs. La logique marchande vient indéniablement se superposer à la logique de « cause » et peut éventuellement la remplacer.

Le concret de notre analyse empirique doit donc se fixer sur deux éléments : d'une part, les lignes de fractures partageant l'acteur corporatif régional en plusieurs sous-groupes porteurs de visions

---

<sup>225</sup> Tout en revendiquant un usage explicite de la théorie des structures d'opportunités politiques, les deux auteures se distinguent en cela des travaux d'Herbert Kitschelt ou de Cécile Blatrix portant sur les concessions procédurales. Bien que prenant en compte les éléments structurels suggérés par le modèle des concessions (importance du contexte institutionnel, structuration territoriale des intérêts, spécificité des secteurs) Charlotte Halpern et Claire Dupuy entendent dépasser l'image d'un affrontement entre Etat et Société.

particulières de la démocratie participative et/ou de dispositifs spécifiques et d'autre part, les liens mouvants et non déterminables *a priori* existant entre ces groupes institutionnels et de potentiels alliés externes ou internes. Cette double focale d'analyse doit désormais s'ancrer dans des espaces concrets d'observation.

### 3) Etudier l'institution régionale : l'attention portée aux sites

Dans leur volonté d'étudier les interactions concrètes entre protestataires et action publique Charlotte Halpern et Claire Dupuy (2009) notent l'existence d'une approche spécifique entendant saisir l'interaction entre différentes catégories d'acteurs et qui « correspond à des notions qui décrivent le *site*, c'est-à-dire le lieu abstrait où se rencontrent et sont mis en relation des acteurs aux statuts divers » (Halpern Dupuy 2009, p. 708). Les réseaux (Le Galès Thatcher 1995), les forums (Jobert 1994), auxquels nous pourrions ajouter les arènes (Lascoumes Le Bourhis 1998), et même les nébuleuses (Topalov 1999), constituent autant de déclinaisons de ces sites. Or, dans le cas très précis des institutions régionales françaises, une étude ainsi *située* a déjà été produite, produisant une définition plus matérielle et concrète de la notion de sites, dans le prolongement de laquelle nous nous positionnons.

L'entrée dans l'institution régionale par les « sites institutionnels » a été proposée par Olivier Nay. Abordant l'institutionnalisation comme un phénomène discontinu et non universel, celui-ci définit l'institution « comme un phénomène localisé, dont les formes sociales ne peuvent être saisies que situées dans le temps et dans l'espace » (Nay 1997a, p. 19). Pour exister, l'institution doit impérativement et régulièrement être fixée dans une série de sites, qu'il est alors possible d'observer. La notion de site institutionnel renvoie à cette dimension incarnée des processus d'institutionnalisation :

« Ces derniers ne sont pas appréhendés ici simplement comme les lieux particuliers où s'opèrent des transactions dans le cadre de l'institution et qui sont généralement définis comme les « scènes », les « arènes », ou encore les « sites d'interaction » au sein desquels se nouent les échanges entre acteurs. Ils sont entendus plus largement comme des espaces sociaux identifiés par trois critères : un ensemble d'acteurs interdépendants (configuration) ; l'existence d'interactions menés en continu (dynamique de jeux) ; et enfin la présence de règles institutionnelles exprimées par un ensemble de manière d'agir et de penser (microsociologique) et de logiques sociales (niveau macrosociologique) pesant sur l'ensemble des comportements et des usagers de acteurs en situation de coprésence » (*Ibid.*, pp. 19-20)

Les deux principaux « sites » observés par Olivier Nay, d'abord les configurations réunissant dans l'espace régional tous les acteurs impliqués dans le secteur de l'agriculture, puis les joutes entre acteurs locaux et régionaux notamment lors des séances plénières d'assemblée, s'incarnent donc

dans des interactions physiques concrètes. L'approche en termes de sites est de nouveau préconisée par Olivier Nay et Andy Smith (2002) lorsqu'ils appréhendent les espaces intermédiaires de l'action publique. L'étude de ces espaces médians, regroupant des acteurs issus de diverses sphères institutionnelles et permettant la construction et la stabilisation de règles, doit s'appuyer sur l'étude des « sites localisés où se négocient des questions concrètes et où participent généralement un nombre limité d'intervenants représentant chacun un segment de leur institution » (Nay Smith 2002, p. 9). Les sites prennent alors des formes concrètes : ils ne sont plus seulement des configurations mais « peuvent être établis par le droit, être dotés de structures bureaucratiques et d'un personnel propre chargé explicitement de produire des arrangements » (*Idem*). Les comités interministériels, les structures intercommunales ou les commissions de programme sont autant d'exemples de sites, empiriquement localisables. Les *sites* peuvent donc devenir des *lieux*, plus ou moins pérennes et formalisés. L'apport de cette définition des sites est de privilégier une analyse microsociologique, ciblée sur les acteurs, proche en cela de la perspective ouverte par la sociologie des organisations, nous permettant ainsi de délimiter précisément ce que nous entendons observer au sein de l'institution régionale, dans le cadre de l'émergence de la démocratie participative.

Suivant la recommandation de Catriona Carter et de Romain Pasquier (2010) d'une construction de nouveaux outils d'analyse empirique permettant appréhender l'espace « politique » régional, nous réinvestissons ici une analyse institutionnelle par les *sites*. Conformément à la pluralité des usages de cette entrée (métaphorique, concret, institutionnel, interinstitutionnel), nous devons toutefois préciser l'usage que nous entendons faire de cette entrée empirique. Nous formulons ainsi l'hypothèse que l'institution régionale est composée d'une multitude de sites, regroupant à la fois des acteurs politiques et administratifs (*insiders*), en interaction permanente avec des professionnels, des experts, des militants, des universitaires ou d'autres acteurs institutionnels (*outsiders*). La constitution de ces sites obéit essentiellement à une répartition sous-systémique, chaque sous-système correspondant à un problème public dans lequel le conseil régional, en tant qu'acteur corporatif, est engagé. Ces sites se répartissent en de multiples *lieux* : *lieux intermédiaires* d'action collective, similaires aux espaces étudiés par Michel Catlla (2007), mais aussi *lieux organisationnels*, déterminés principalement par l'interaction élus/fonctionnaire/prestataires, et enfin les *lieux officiels*, comme les assemblées politiques ou les hiérarchies administratives. Rapportée à l'émergence et à la mise en œuvre de la démocratie participative, l'étude de ces sites nous permet d'aborder quatre éléments.

Dans un premier temps, les sites sont les points de cristallisation des coalitions d'acteurs « partisans » de la démocratie participative : il s'agit de décrypter la coalition entre des élus, des fonctionnaires, des militants, des professionnels ou des universitaires œuvrant pour la « conversion » de l'institution régionale dans son ensemble au thème de la participation. Ce sont des *sites*

*spécialisés*. Dans un deuxième temps, l'étude des sites permet d'appréhender la manière dont les problématiques propres à chaque sous-système peuvent intervenir dans le choix de l'adoption, du *design* et de l'impact décisionnel de dispositifs participatifs<sup>226</sup>. Ce sont des *sites sectoriels*. Dans un troisième temps, l'identification des sites amène à saisir les structures des conflits (lutte d'influence)<sup>227</sup> et des coopérations (tentative de coordination des pratiques et du sens de la démocratie participative), au sein du conseil régional, dans ses différents sites. Les sites nous servent à étudier précisément l'influence des règles institutionnelles sur l'adoption des dispositifs, tout en prenant en compte les moteurs de l'adoption des dispositifs étudiés. Dans un quatrième et dernier temps, l'approche par les sites constitue le socle de notre comparaison. Nous inspirant des approches néo-institutionnalistes centrées sur la compréhension de l'action de l'institution en tant que variable indépendante – et non comme seul résultat d'un processus de construction collective, nous souhaitons rapporter la genèse différenciée des dispositifs participatifs au sein des conseils régionaux à l'étude des sites qui composent ses institutions. L'objectif de cette approche est de concevoir la manière dont l'adoption des dispositifs transite et se déplace à travers les sites. Il s'agit ainsi de comprendre dans quelle mesure les déclinaisons opérationnelles de la démocratie participative sont déterminées par le fonctionnement institutionnel, mais également comment ce fonctionnement est en retour affecté par la démocratie participative. Les sites sont à la fois producteurs de dispositifs et cibles de ces dispositifs.

## IV- Conclusion du chapitre

Afin de saisir le processus de construction du consensus participatif, nous adoptons une approche issue de la sociologie politique, notamment marquée par le courant néo-institutionnaliste centré sur l'influence des règles institutionnelles sur les stratégies individuelles et la production d'une stratégie collective. Les conseils régionaux français sont considérés à la fois comme un contexte institutionnel spécifique et comme des acteurs collectifs engagés dans une série d'interactions sectorielles, dont les règles diffèrent en fonction des sous-systèmes d'action et des contextes. Au sein de l'espace politique régional, nous entreprenons l'identification et l'étude de l'action d'éventuelles coalitions d'acteurs entendant agir, au nom de l'acteur collectif qu'est le conseil régional, en faveur de la démocratie participative. Cet angle d'approche, inspiré par l'analyse de l'action publique, offre la

---

<sup>226</sup> Cette dimension recoupe notamment les préoccupations en termes de concession procédurale, puisqu'elle permet d'appréhender la manière dont des conflits ciblés autour d'enjeux d'action publique stimulent potentiellement l'adoption de dispositifs.

<sup>227</sup> Un site spécialisé cherchant à convaincre un site sectoriel (partisan/réfractaire), un site sectoriel cherchant à défendre sa définition de la démocratie participative devant les ambitions du site spécialisé (partisan/partisan).

possibilité de qualifier les différentes *stratégies de démocratisation* à l'œuvre, ainsi que leurs interactions, leurs conflits et leurs négociations.

Les dispositifs participatifs apparaissent dès lors comme des productions résultant de ces arrangements stratégiques institutionnels. Appréhender leur genèse et leur gestion doit nous permettre de saisir les accords et conflits structurant les modalités de leur *apparition* et de leur *réforme*. Cette analyse se propose donc de saisir la spécificité du recours « régional » à la démocratie participative, tout en en dégagant des règles généralisables à l'ensemble des autorités publiques.

## Chapitre 2 : Méthodologie

L'adoption d'une perspective résolument néo-institutionnaliste suppose d'adopter une méthodologie permettant de saisir les divergences et les permanences des déclinaisons institutionnelles de la démocratie participative. Elle suppose également de préciser le nombre et la nature des cas d'étude retenus dans le cadre de l'analyse. Pour ce faire, notre méthodologie repose sur deux principaux piliers.

Premièrement, nous adoptons une méthode comparative (I). La comparaison, destinée à dégager les divergences et convergences entre cas d'études se concentre autour de quatre cas de conseils régionaux : les conseils régionaux de Bourgogne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, pour des raisons et selon un processus que nous expliciterons. De plus, s'ajoute à ce premier niveau de comparaison, un deuxième niveau composé des dispositifs participatifs retenus dans l'étude : plus précisément, nous concentrerons notre analyse sur les agencements de différents dispositifs au sein d'un même cadre institutionnel. Le choix de cette méthode implique de restituer la multiplicité des cas d'étude de manière narrative et diachronique, ce qui rend nécessaire l'explicitation des risques et avantages d'une telle restitution.

Deuxièmement, nous choisissons des techniques d'enquête qualitatives (II). L'observation participante, les entretiens semi-directifs et le dépouillement de matériel documentaire constituent les trois principales techniques utilisées dans le cadre de cette thèse. Les raisons et les enjeux du recours à ces techniques seront également explicités et discutés.

### I- Une méthode comparative

Notre premier choix méthodologique a été de sélectionner une méthode comparative que nous opposons ici à la méthode monographique. L'adoption d'une approche comparée mérite toutefois une justification (A). Les conséquences analytiques découlant de ce choix en termes de sélection des cas d'études et de restitution de ces cas doivent également être éclaircies (B).

#### ***A) Pourquoi comparer ?***

Donatella Della Porta (2008) distingue l'analyse comparative de la méthode comparative. Les approches relevant de l'analyse comparative ont en commun de centrer leur attention sur la maîtrise des « éléments perturbateurs » dans le but de saisir l'influence relative des différentes variables, afin d'établir des relations d'ordre général et empirique entre les variables que l'on souhaite expliquer en



contrôlant les autres<sup>228</sup>. Toutefois, au sein de l'analyse comparative, trois méthodes coexistent : expérimentale, statistique et comparative. Or, D. Della Porta identifie deux raisons principales conduisant au choix d'une méthode comparative dans le cadre d'une analyse comparée. D'une part, le nombre de cas d'étude disponible est trop restreint pour pouvoir procéder à une analyse statistique<sup>229</sup>. D'autre part, la méthode comparative permet de saisir la profondeur et le détail du contexte lié aux cas étudiés, au-delà d'une description statistique<sup>230</sup>. Au regard de ces deux niveaux de choix méthodologiques, nous souhaitons donc expliciter les raisons qui nous ont poussé à adopter une analyse puis une méthode comparative.

L'analyse comparative, entendue comme l'application d'une comparaison à l'étude des phénomènes sociaux et politiques, est actuellement menacée par sa popularité. Si tout travail empirique vise, en principe, la mise au jour d'éléments généralisables pouvant alimenter les débats d'une discipline académique, il semble que les règles matérielles de la production scientifique érigent la comparaison, de préférence internationale, comme norme, ou du moins comme la condition *sine qua non* d'une compréhension pleine des phénomènes étudiés. Fabien Desage souligne, en guise d'avertissement, qu'il est à présent nécessaire de « prendre au sérieux les effets de la demande sociale ou du contexte institutionnel sur la *prescription comparative*, qui tendent à l'institutionnaliser pour de toutes autres raisons que celle liées à sa seule valeur heuristique » (Desage 2006, p. 6). En écho à cette prescription, la monographie est subitement soupçonnée de ne renseigner qu'elle-même, obligeant ses partisans à entreprendre un travail argumentaire explicite de défense de ses vertus<sup>231</sup>. Commence alors une sorte de « débat latent » au sein de la discipline, qui s'ouvrira lors de chaque production résolument monographique et de chaque entreprise de comparaison internationale. Soucieux de ne pas nous enfermer dans ces débats, notre propre route vers la comparaison suit les recommandations de Fabien Desage, en naviguant de la comparaison à la monographie non en fonction de la reproduction d'une démarche hypothético-déductive internationalisée, dont nous aurions cru percevoir la portée stratégique à la manière du « biologiste latourien » (Latour 1993), mais bien en fonction de nos questions de recherche dans le but de leur apporter des réponses.

---

<sup>228</sup> « It was defined at the outset as one of the scientific methods available to control hypotheses on the relations between two or more variables, keeping constant (or parametrizing) all potentially disturbing elements » (p. 200).

<sup>229</sup> « When the number of cases is too low for statistical manipulation, the investigator approximates it « through without the same degree of confidence – by systematic comparative illustration. » (citant Smelser 1976, p. 201).

<sup>230</sup> « Yet in many research, the choice of the comparative method is not just a second-best one imposed by the availability of data; rather, it is justified by its capacity to go beyond descriptive statistical measures, towards an in-depth understanding of historical processes and individual motivations. » (Della Porta 2008, p. 202).

<sup>231</sup> Les injonctions comparatives (Desage 2006) semblent se compléter d'injonctions à l'heuristique pour les monographies, comme si ce travail monographique ne visait au final que la connaissance parfaite d'un cas d'étude auto-référencé. Les lectures de *Qui gouverne ?* de Robert Dahl (1961) ou de *Société et politique* de Jacques Lagroye (1973) nous avaient pourtant convaincus qu'une monographie ne renvoyait pas obligatoirement à l'appauvrissement des enseignements utilisables en science politique.

L'exercice de comparaison occupe donc une place spécifique dans cette thèse. L'objectif de notre enquête étant de comprendre les caractéristiques récurrentes des expériences participatives régionales en France – tant du point de vue de leurs objectifs que de leur mise en œuvre – il semble que l'usage d'une méthode comparative nous permette de systématiser les observations réalisées, en les rapportant à un même cadre méthodologique.

Le cadre méthodologique sélectionné au sein de l'analyse comparative, est donc celui de la méthode comparative. Ce choix repose sur deux éléments. D'une part, nos inspirations théoriques étant très marquées par le courant néo-institutionnaliste, avec une attention particulière portée aux règles institutionnelles, la production de variables apparaît comme une source potentielle de caricature des contextes régionaux. D'autre part, nous ne disposons pas d'une variable stable concernant la démocratie participative. En effet, comme nous avons eu largement l'occasion de l'expliquer (Chap. 1), il s'est avéré impossible de classer les conseils régionaux en fonction d'un critère unifié indiquant la présence/absence de la démocratie participative. L'hétérogénéité des pratiques a ainsi poussé à formuler l'hypothèse d'un consensus latent, objet de cette recherche. Il devenait donc illusoire de procéder à une analyse de type statistique, consistant à isoler des variables indépendantes (comme la taille des régions, leur budget, leur appartenance politique) et le « degré » de démocratie participative atteint<sup>232</sup>. La méthode comparative s'est donc imposée dans la mesure où les cas d'étude retenus devaient forcément être en nombre restreint, puisque l'objectif était précisément de saisir le lien existant entre contextes particuliers et *design* de la démocratie participative.

### ***B) Le choix des études de cas : nombre, critères, divergence et temps***

Une fois la méthode comparative retenue, un deuxième choix structurant doit être explicité : celui d'une analyse intéressée par les variables (*variable-oriented research*) et/ou d'une analyse (*case-oriented research*) centrée sur les cas d'études (Ragin 1987) renvoyant à une distinction entre épistémologie durkheimienne et wébérienne (Venesson 2008). Ces épistémologies se distinguent en quatre points principaux. Or, pour chacun de ces points, notre problématique semble s'inscrire dans une approche wébérienne, c'est-à-dire sensible aux études de cas plus qu'aux variables.

Premièrement, concernant la portée scientifique de la comparaison, là où l'approche durkheimienne entend dégager des lois générales et anhistoriques, l'approche wébérienne entend saisir la spécificité des contextes<sup>233</sup>. Deuxièmement, concernant les outils logiques, l'analyse

---

<sup>232</sup> Pour une approche de ce type, appliqué aux cas des communes françaises, voir Prémat 2009.

<sup>233</sup> « In historical comparison, à la Weber, the aim is the in-depth understanding of a context (or the searches for the « causes-of-effects). The case-oriented strategy focuses upon a relatively small number of cases, analysed with attention

wébérienne substitue à la distinction entre variables indépendantes/dépendantes, la volonté de saisir des différences et similarités entre cas d'étude <sup>234</sup>. Troisièmement, concernant le statut de l'explication, l'approche wébérienne n'entend pas établir des schémas causaux universels mais des modalités de combinaison des éléments hétérogènes repérés dans l'analyse<sup>235</sup>. Quatrièmement, concernant la portée heuristique de l'étude, alors que la portée des lois reposant sur des variables entend assurer un caractère anhistorique, l'approche par cas entend tirer des leçons des cas d'étude pour les confronter à des recherches ultérieures<sup>236</sup>. L'adoption d'une démarche centrée sur les cas d'étude fait écho aux principaux critères l'approche wébérienne de la comparaison : nous étudions ainsi des cas de conseils régionaux ayant eu recours à la démocratie participative, afin de saisir la spécificité des contextes, de rapporter chacun des cas en termes de différences/similitudes, de saisir la combinaison des différents éléments dans chaque unité complexe et d'établir une théorie de moyenne portée (concernant les cas d'étude) afin d'ouvrir une hypothèse générale et reproductible. En d'autres termes, l'étude qualitative de nos cas s'apparente à la réalisation de monographies orientée vers la comparaison. Nous rejoignons par conséquent le constat de Cécile Vigour (2005) d'une fragilité de la dichotomie monographie/comparaison, toute monographie contenant une part de comparaison et toute comparaison contenant un exercice monographique latent.

Pour Pascal Vennesson (2008) l'approche par cas renvoie à l'ambition générale d'articuler étude empirique approfondie et développements théoriques :

« A case study research is a research strategy based on the in-depth empirical investigation of one, or a small number, of phenomena in order to explore the configuration of each case, and to elucidate features of a larger class of (similar) phenomena, by developing an evaluating theoretical comparison » (Vennesson 2008, p. 226)

Mais cette clarification de l'appréhension de nos cas d'études n'est pas neutre. Un cas doit être appréhendé comme une unité d'analyse complexe, créé par la perspective théorique préalablement élaborée, qui peut se situer dans le passé ou le présent, mais qui permet la compilation de plusieurs

---

to each case as an interpretable whole, seeking to understand a complex unity rather the establish relationship between variables » (Vennesson 2008, p.204).

<sup>234</sup> « Focusing on a small-N, case-oriented comparison usually points at similarities and differences through dense narratives, with a large number of characteristics being taken into account, often together with their interaction within long-lasting processes. » (Vennesson 2008, p. 204).

<sup>235</sup> « When looking at aggregated cases, the researcher is typically interested in the variables that affect one another causally. When focusing on individual cases, however, she might aim at an understanding of a complex unit, by grasping the relations among its constituent parts. He or she is not looking for a causal explanation, but rather, in the Smelser's words « the operation may be more akin to an « appreciative » or « esthetic » act, an effort to understand the principles by which the parts constitutently fits together » (Vennesson 2008, p. 205).

<sup>236</sup> « In a case-oriented approach, by contrast, an in-depth knowledge of a small number of cases provides the basis for generalizations that are temporarily limited to the cases studied and whose wider relevance should be controlled through further research » (Vennesson 2008, p. 206). C'est le sens du recours aux idéaux-types qui permettent de construire des hypothèses pour amorcer d'autres recherches, sur d'autres cas.

techniques de recueil de données. Choisir d'aborder les cas comme des unités complexes mais comparables implique également de procéder à quatre arbitrages centraux : le nombre de cas retenu, la sélection des cas, le panel de différenciation des cas (*most-different/most-similar cases*) et la prise en compte de la temporalité des cas (Della Porta 2008). Or, ces opérations s'organisent dans un même processus, lui aussi marqué par le choix d'une approche comparative centrée sur les cas : les cas sont abordés de manière nominales (*names with Capitals*) et non anonyme et la sélection des cas obéit à une approche inductive, produite au fur et à mesure de l'enquête<sup>237</sup>.

Au final quatre conseils régionaux ont été retenus : Bourgogne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes. Mais au sein de ces régions, un deuxième niveau de sélection des cas s'est imposé : vingt-quatre dispositifs participatifs ont été intégrés, ainsi qu'une dizaine d'évènements connexes. C'est en revenant sur le processus de définition des cas d'études que nous souhaitons préciser les modalités de choix du nombre, de la localisation, de la différenciation et de la temporalité retenus pour notre étude.

### 1) Les contextes régionaux : stabilité nationale et sélection inductive

Opter pour une approche par cas dans le cadre des échelles régionales implique de rompre avec certains travaux centrés sur les variables. En effet, nous aurions pu, par exemple, tenter d'envisager les corrélations entre « innovations » démocratiques, performances institutionnelles des gouvernements démocratiques régionaux et capital social dans la lignée des travaux de Robert Putnam (1993) sur les régions italiennes. Dans ses travaux, R. Putnam use de la comparaison afin de démontrer la corrélation entre la tradition civique (qu'il traduit en termes d'accumulation de capital social) et les performances des institutions démocratiques régionales, mettant au centre de sa problématique, à l'instar d'Arendt Lijphart, la qualité et les performances des démocraties. Mais, dans le cadre de notre travail, la nature de nos hypothèses et de notre cadrage théorique nous pousse à quitter le giron d'une comparaison centrée sur les variables. D'ailleurs, il semble que dans une perspective européenne, l'entreprise comparative régionale soit plus à l'aise avec une approche par cas que par variables.

La comparaison des régions européennes a été parée de différents vices et vertus dont nous devons tenir compte dans la sélection des cas d'études. Pionnier dans ce type d'approche, Michael Keating (1998) note en conclusion de son ouvrage que le comparatisme semble quelque peu inabordable s'agissant de la compréhension des dynamiques néo-régionalistes en Europe :

---

<sup>237</sup> « In case-oriented research, cases tend not to be determined at the beginning of a research though – instead, « they often coalesce in the course of the research though a systematic dialogue of ideas and evidence » » (Della Porta 2008, citant Ragin 2004, p. 209).

« Here we have a serious problem in the study of comparative territorial politics. Since the focus of the enquiry is on combinations of effects in different places, everywhere is unique and systematic comparison is impossible. That is why in this book I have examined general trends and then illustrated them by reference to specific examples, avoiding the temptation to make sweeping generalizations about the new territorial politics » (Keating 1998, p. 184).

Le constat de Keating est relativement simple : il est difficile de combiner une compréhension fine des dynamiques territoriales et une perspective comparée. L'empirie est alors utilisée comme témoignage de la concrétisation de telle ou telle tendance. Pourtant, d'autres travaux n'hésitent pas à argumenter en faveur d'une approche comparée, à l'instar de Romain Pasquier (2004). Ce dernier estime en effet que « l'intérêt majeur de la comparaison réside dans sa faculté à isoler des variables explicatives de la capacité politique différentielle des institutions régionales à l'échelle européenne » (Pasquier 2004, p. 27). Il oppose alors au constat de M. Keating, une démarche comparative centrée sur les cas, déjouant ainsi les difficultés de constitution d'un corpus de données systématiques.

Dans la mesure où notre approche entend saisir les cas d'étude comme des unités complexes, difficilement réductibles à un ensemble de variables, il nous a semblé tout à fait primordial de tenir compte des doutes de Michael Keating concernant la comparabilité des institutions régionales européennes, dans la mesure où le « gouvernement régional » ne peut être considéré comme une unité d'analyse à l'échelle européenne (Keating 1997). Toutefois, la production d'une comparaison à la fois nationale et internationale, telle que proposée par Romain Pasquier indique tout l'intérêt de garder en mémoire l'ambition d'une comparaison européenne, tout en prêtant attention à la spécificité des systèmes étatiques européens. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de retenir des conseils régionaux français, suivant les avantages d'une étude de cas guidée par la recherche de la plus grande proximité (*most-similar cases*)<sup>238</sup>. Nous nous situons en cela dans le prolongement de travaux anciens (Alliès 1989 ; Fontaine 1996) et plus récents (Pasquier 2004 ; Barone 2009). Les conseils régionaux étudiés disposent ainsi d'un même « contexte » national, dans lequel est située notre réflexion.

Concernant le choix du nombre et du nom des conseils régionaux retenus, deux règles ont structuré le processus de balisage de nos terrains d'enquêtes. D'une part, le nombre de cas d'étude a été

---

<sup>238</sup> R. Pasquier justifie le choix du cadre de sa double comparaison, entre la France (Bretagne, Centre) et l'Espagne (Rioja, Galice) sur la base d'une proximité des contextes nationaux (*most-similar cases*) : « le choix des contextes nationaux s'expliquent par le fait que la France et l'Espagne sont deux Etats unitaires centralisés qui présentent des modèles d'administration publique et d'organisations territoriales assez proches, très influencés par le modèle napoléonien » (Pasquier 2004, p. 30). D. Della Porta précise : « Working with similar systems (for example, similar countries) facilitates the ceteris paribus rule – that is, it reduces the number of distributing variables to be kept under control. » (Della Porta 2008, p. 214).

volontairement pensé de façon restreinte dès le départ. Ne disposant pas de règle stricte sur le « bon » nombre de cas, le choix de ne pas excéder cinq cas d'études fut retenu dès le début du travail de thèse, dans la mesure où nous souhaitions dégager une compréhension fine des processus institutionnels, en multipliant les points de production de données (*data points*) au cours des monographies<sup>239</sup>. D'autre part, la sélection des cas s'est effectuée en fonction de la positivité qu'ils témoignaient vis-à-vis du phénomène envisagé (la démocratie participative). Pour être retenu, un cas d'étude devait donc présenter des traces explicites, même incertaines et discontinues, d'une volonté de promotion de la démocratie participative<sup>240</sup>. De plus, conformément aux indications de John Gerring (2007), la sélection des cas a également tenté d'explicitier les critères d'exclusion des cas, de comparabilité, d'indépendance, de représentativité, d'utilité analytique et de reproductibilité de l'enquête qui leur était destinée. La sélection du nombre et des régions constituant les cas d'étude n'a pas été l'objet d'une fixation en amont. C'est bien en fonction des résultats obtenus durant l'enquête préliminaire que le profil des quatre régions ayant finalement constitué notre panel a été fixé.

Les travaux réalisés entre 2004 et 2006, dans le cadre d'un mémoire de recherche (Gourgues 2006) et d'une recherche collective interrégionale (Gourgues 2007) nous ont permis d'aboutir à une première sélection de deux cas d'études. Tout d'abord, la région Rhône-Alpes est retenue en raison des connaissances déjà accumulées sur celle-ci, qui montraient un engagement explicite en faveur de la démocratie participative ayant comme point d'orgue la création d'une vice-présidence explicitement dédiée à la démocratie participative. La prégnance des logiques de concertation dans les politiques de transport de six régions françaises (Gourgues 2007) nous pousse par ailleurs dès la fin du mémoire de Master 2 à nous intéresser aux autres régions françaises. Le cas de la région Bourgogne apparaît dans le défrichage des indices d'engagement participatif régionaux visibles entre 2004 et 2006. Les déclarations (inattendues) du président de région dans la presse, la tenue d'une série de réunions publiques fin 2004, l'adoption d'un dispositif comparable à ceux observés dans six autres régions et le contraste existant avec la région Rhône-Alpes (région plus rurale, moins dynamique économiquement, bien que frontalière) nous conduisent à retenir cette région dans notre panel.

De septembre 2006 à janvier 2008, les régions Rhône-Alpes et Bourgogne sont donc les deux principaux cas d'étude de notre thèse. Pourtant, en parallèle, nous établissons une liste de régions

---

<sup>239</sup> « Case studies are praised for their detailed knowledge of processes (at different moments, or « data points » in Rueschmeyer's definition), considered as particularly useful for the discovery of several mechanisms. In this sense, a case study goes beyond a single observation, and confronting analytical propositions with many data points can be useful not only for theory building but also for theory testing. » (*Ibid.* p. 212).

<sup>240</sup> « Case-oriented researchers may intentionally select cases that differ relatively little from each other with respects to the outcome under investigation, focusing in particular on positive cases, that is cases where a phenomenon (such as revolution) is present » (*Idem.*).

susceptibles d'entrer dans ce panel, du fait des preuves accumulées (parfois sporadiques) d'un engagement participatif : les régions Auvergne, Basse-Normandie, Centre, Ile-de-France, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et PACA constituent ainsi des terrains d'étude potentiels. La conduite de l'enquête réalisée par l'entremise de l'ARF (et présentée au chapitre 1) nous permet toutefois d'obtenir des données plus systématiques et d'affiner notre connaissance interpersonnelle des acteurs régionaux mobilisés sur ces questions. Or, dès le mois de janvier 2008, la région Ile-de-France apparaît comme un cas particulièrement prolifique, du fait notamment d'un malaise immédiatement perceptible vis-à-vis de l'usage du terme même de démocratie participative dans le cadre de missions administratives attachées à la mise en œuvre de dispositifs concrets, notamment d'un Conseil régional des Jeunes. Au mois de février 2008, la région est ainsi intégrée dans le panel. Toutefois, les trois régions retenues disposent d'un engagement assez récent (essentiellement revendiqué depuis 2004) en matière de démocratie participative. Or, les premiers résultats issus de l'enquête ARF et notamment la rencontre avec un agent administratif régional récemment engagé dans une mission de réflexion sur la démocratie participative, révèlent que la région Nord-Pas-de-Calais est la seule région française à revendiquer une pratique de la démocratie participative remontant à la fin des années 1980. Souhaitant maintenir une perspective diachronique, nous choisissons d'intégrer le cas du Nord-Pas-de-Calais en avril 2008. Tout en terminant le travail d'enquête concernant Rhône-Alpes et Bourgogne, nous consacrons la période allant de janvier 2008 à mai 2009 à la conduite de l'enquête concernant les régions Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais.

L'exclusion des autres cas d'études a donc obéi à deux logiques. D'une part, les régions ne présentant aucune velléité explicite d'engagement dans la démocratie participative sont retirées de notre liste. D'autre part, certaines régions, comme Poitou-Charentes, sont surinvesties de travaux de recherche (pour des raisons que nous aurons l'occasion d'évoquer), ouvrant ainsi la possibilité d'un dialogue additionnel entre nos propres études de cas et les données tirées du cas picto-charentais (voir par exemple Gourgues Mazeaud 2008). Pour les autres régions potentiellement éligibles (spécialement Auvergne, Limousin, PACA Pays-de-la-Loire), les problématiques dégagées lors de l'étude des deux premiers cas conduite durant les deux premières années d'enquête, nous ont poussées à limiter le nombre de cas à quatre.

## 2) Les dispositifs participatifs : choix d'agencement et tri normatif

Le choix d'entrer par les contextes régionaux et non par les dispositifs a été motivé principalement par nos difficultés à manipuler les grilles d'évaluation et les typologies disponibles concernant les dispositifs participatifs. Le souci est alors de ne pas survaloriser un cas régional en raison d'une

éventuelle « exemplarité », qui aurait été essentiellement décrétée au regard de la qualité du (ou des) dispositif(s) adopté(s). En sélectionnant un nombre restreint de cas régionaux, l'ambition était donc d'entrer de plein pied dans l'étude de l'articulation entre recours aux dispositifs et usage rhétorique de la démocratie participative. Néanmoins, les premiers temps d'enquête exploratoire mettent rapidement à jour une prolifération des dispositifs au sein d'une même région. Nous avons en réalité affaire à des agencements de dispositifs, plus qu'à des expériences isolées, ce qui en soi, constituaient une première information capitale.

Face à ces agencements, nous avons été dans l'obligation de borner les limites normatives et temporelles des dispositifs étudiés. D'un point de vue normatif, nous avons dû procéder à une exclusion systématique des dispositifs entrant dans la catégorie nommée « partenariat » (cf. Chap. 1) et établie à partir des critères du cube démocratique d'Archon Fung. Les abus de langage ne sont pas les seuls responsables de ces exclusions : par exemple, le dispositif du Conseil de l'Égalité, présenté par la région Ile-de-France comme relevant de la démocratie de participation n'a pas été intégré au corpus de cas d'étude, en raison de ses caractéristiques. Il s'agit en effet d'un conseil d'experts, sélectionnés en raison de leur notoriété et leur spécialisation, en charge d'émettre des propositions en direction du conseil régional concernant l'égalité des chances. Le public appelé (Administrateurs experts), le type d'échange (Développement technique et expertise) et le lien à la décision (Avertissement et conseil) nous ont ainsi poussés à ne pas prendre en compte ce cas d'étude dans notre panel. D'un point de vue temporel, nous avons choisi de ne pas intégrer les dispositifs tenus au-delà du mois de mai 2009 : les quatre dispositifs concernés<sup>241</sup> ont été l'objet d'une collecte de données, mais pas d'une exploitation restituée.

Au final, vingt-quatre dispositifs participatifs sont intégrés dans la comparaison (cf. Volume 2, Annexe 5). Le but n'était pas de considérer toutes les manifestations reliées (de manière rhétorique, officielle ou scientifique) à la démocratie participative comme des cas d'études pertinents. Dans la mesure où il n'existe aucune définition standardisée de ce que doit recouvrir un dispositif pour être participatif (*Politix* 2006), nous avons souhaité maintenir une hétérogénéité d'expériences. Toutefois, on peut diviser les dispositifs retenus en deux catégories. D'une part, les vingt-quatre dispositifs constituant le corpus central des cas d'étude correspondent tous à un assemblage d'éléments d'action publique (budget, administration, logistique), ayant comme but officiel d'assurer la participation de tout ou partie d'une population ciblée, de façon directe ou indirecte. D'autre part, ont également été intégrés dans l'enquête les événements (colloques, rencontres, forums) organisés par les quatre

---

<sup>241</sup> Il s'agit des dispositifs suivants : Rencontre régionale de la précarité (Rhône-Alpes), Rencontre égalité Femme/Homme (Rhône-Alpes), Ateliers Citoyens sur l'évaluation de la politique de démocratie participative (Rhône-Alpes), conférences de citoyens sur les déchets ménagers (Ile-de-France).



conseils régionaux entre 1986 et 2004 et ayant soit pour objet explicite la démocratie participative, soit pour ambition la mise en application d'une organisation participative (cf. Volume 2, Annexe 5).

Ces différents dispositifs et événements seront ainsi abordés sous l'angle monographique (genèse, enjeu, déroulé, impact) mais également dans une perspective valorisant leur interrelation. Le but reste effet de corrélérer des contextes régionaux, entendus comme des cas d'étude et des agencements de dispositifs, entendus comme des manifestations empiriques liés à ces cas d'études.

### 3) Narration et approche diachronique

Comment rendre compte de manière comparative de la complexité de ces cas d'études ? Comme l'indique D. Della Porta (2008), le choix d'un mode de restitution dépend largement de l'intégration de la temporalité dans l'étude des cas. L'usage d'une méthode diachronique, c'est-à-dire d'une collecte de données à différents points dans l'histoire pour un même cas d'étude (en l'occurrence les régions retenues, mais également quelques dispositifs participatifs anciens comme le Fonds de Participation des Habitants en Nord-Pas-de-Calais) oblige à considérer en amont le cadre de restitution permettant d'organiser la comparaison. Toutefois, faute de statuer immédiatement sur notre appréhension de la temporalité, nous précisons au fur et à mesure de notre enquête les modalités d'intégration de la temporalité dans l'analyse de la genèse de la démocratie participative.

Pourtant, nous devons préciser dès à présent que nous optons pour une restitution narrative. Cette restitution narrative ne doit pas être confondue avec le récit historique ou anthropologique d'un cas spécifique. Pour Pascal Vennesson (2008), le procédé de *process tracing*, emprunté aux travaux d'Alexandre George et Andrew Bennett (2004) entend précisément articuler restitution narrative et construction théorique. Présenté par P. Vennesson comme une technique permettant de coller à l'épistémologie bachelardienne, mêlant dans un même geste scientifique, théorisation, sélection des cas et collecte des données<sup>242</sup>, le *process tracing* est alors défini comme un procédé spécifique permettant d'appréhender un cas d'étude :

« Process tracing is: « a procedure for identifying steps in a causal process leading to the outcome of a given dependent variable of a particular case in a particular historical context »  
(Vennesson 2008, citant George et Benett 2005, p. 231).

Toutefois, P. Vennesson affirme que le *process tracing* ne doit pas obligatoirement se limiter à la recherche de causalités. Pour lui, cette procédure d'enquête peut tout à fait combiner une *approche positiviste* du cas d'étude, dont le but principal est « d'établir et d'évaluer le lien (ou l'absence de

---

<sup>242</sup> Ces trois opérations sont inspirées de la définition même du fait scientifique, formulé par Pierre Bourdieu, Dominique Chamborderon, Jean-Claude Passeron (1967) à la suite de Bachelard : un fait scientifique est un fait « conquis, construit, constaté ». P. Vennesson argumente fortement pour une appréhension intégrée de la sélection des études de cas : « While it is possible to choose conventionnal casing to simplify some problematic relationships between theory and data, this choice is in itself conceptualization » (Vennesson 2008, p. 230).

lien) entre différents facteurs »<sup>243</sup> et une *approche interprétative*, plus proche de la définition de la casuistique livrée par Jean-Claude Passeron et Jacques Revel (2005), qui ambitionne « d’observer la manière dont ces facteurs se manifestent eux-mêmes et le contexte dans lesquels ils surviennent »<sup>244</sup> (*Ibid.*, p. 233). Autrement dit, le *process tracing* permet de saisir non seulement pourquoi les choses arrivent, mais comment. Or, cette double perspective permet d’appréhender la spécificité de la trame narrative relatant chaque cas d’études. Il existe ainsi trois différences essentielles entre un récit historique (ou anthropologique) et une narration liée au *process tracing* : ce dernier est un récit sélectif, orienté par les assomptions théoriques préliminaires, qui permet de livrer « une explication narrative d’un sentier causal qui mène à une issue spécifique »<sup>245</sup>.

Les cas d’études ne seront pas abordés comme des blocs monographiques autonomes. Leur analyse sera organisée autour de quatre grandes phases : parcours diachronique (1986-2004), moment préélectoral (2003-2004), moment postélectoral (2004-2005) et exercice d’un mandat (2004-2010). Au sein de ces parties, les orientations théoriques seront également restituées sous forme de point d’entrée comparatif : appréhension des logiques de coalitions d’acteurs, analyse structurale des représentations et des justifications des acteurs, centralité de la gestion quotidienne des dispositifs participatifs. Les deux niveaux de « cas » seront articulés selon deux modalités principales : tantôt les régions seront étudiées comme des déclinaisons d’une même entrée d’analyse (configuration locale, ancienneté et/ou apparition des dispositifs participatifs), tantôt ces mêmes régions serviront elle-même d’entrée analytique permettant d’appréhender le déploiement des dispositifs participatifs en leur sein. Conformément à la méthode de *process tracing*, qui combine définition interprétative et positiviste des cas d’études, notre objectif est de saisir à la fois des assemblages d’acteurs permettant de saisir des causalités parfois invisibles (pourquoi ?) et l’apparition d’éléments empiriques liées à ces chaînes causales, mais dont l’interrelation reste à déterminer (comment ?)<sup>246</sup>.

## II- Des techniques qualitatives

Le choix d’une méthode comparative, accès sur l’étude approfondie (*in-depth*) de quelques cas d’études doit logiquement s’accompagner de techniques d’enquête adéquates. Dans la perspective d’une étude de cas portant sur un *N* limité et souhaitant faire émerger une pluralité de données

---

<sup>243</sup> Traduction personnelle, Vennesson 2008, p. 232.

<sup>244</sup> Traduction personnelle, Vennesson 2008 p. 233.

<sup>245</sup> Traduction personnelle, Vennesson 2008 p. 235.

<sup>246</sup> « In sum, a positivist perspective of process tracing helps to identify the existence of causal relations, to go beyond correlation and evaluate causality empirically. However, the positivist approach to process tracing faces difficulties in explaining how the mechanism implied in the causal relation actually works. The interpretative perspective of process tracing leads to a detailed examination of the causal mechanism and explains how specific variables interact. » (Vennesson 2008, p. 236).

concernant ces cas, P. Vennesson (2008) recommande l'usage d'un ensemble pléthorique de techniques permettant la production de données. Cette accumulation de techniques qualitatives doit ainsi permettre de dévoiler des interactions souvent invisibles entre des facteurs et de faciliter le processus inductif de sélection de cas et de redéfinition théorique :

« Process tracing based on intensive, open-ended interviewing, participant observation and document analysis helps to understand the meaning and role of establishing regularities, and can help to suggest ways to uncover previously unknown relations between factors » (Vennesson 2008, p. 234)

Un des problèmes majeurs auxquels se confronte cette ambition concerne l'accès aux sources. La pertinence du regroupement de différentes techniques au sein d'un même *process tracing* repose en effet sur la capacité du chercheur à produire un ensemble homogène et systématique de données empiriques :

« Process tracing can only work in if a sufficiently high level of accuracy, and reliability, can be reached on specific processes or events. This is not a given, particularly for topics that involve confidentiality and secrecy, like a foreign policy decision or a counterterrorism policy. One can highlight the importance of the diversity of empirical sources, and the need to allow sufficient time and resources in the research process for the collection and treatment of empirical data. » (Vennesson 2008, p. 237)

Pour s'assurer de la possibilité d'établir une comparaison entre les cas, les points d'observations, ainsi que les méthodes, ont donc été sélectionnés conformément à la métaphore du microscope : « utiliser le microscope », selon Frédéric Sawicki, c'est organiser son enquête de terrain en « s'appuyant principalement sur une ou quelques études de cas localisées et intensives ou sur l'examen d'un nombre restreint d'acteurs, de petits groupes ou de situations, à partir d'entretiens ou d'observations directes » (Sawicki 2001, p. 143), suivant ainsi la définition de Clifford Geertz (1973)<sup>247</sup>. En utilisant un ensemble de techniques qualitatives permettant de systématiser la production de données microsociologiques concernant les configurations d'acteurs, la genèse et la gestion des dispositifs, nous souhaitons ainsi nous orienter vers une comparaison « par le bas » pour reprendre l'expression d'Antoine Roger (2004)<sup>248</sup>. Dans le cadre de notre comparaison des formes

---

<sup>247</sup> Selon F. Sawicki l'utilisation de méthode résolument micro permet d'éclairer au moins quatre éléments d'une manière particulièrement pertinente : 1. La production des affiliations et des identités sociales et politiques. 2. La production des institutions et des règles institutionnelles 3. Les effets structurants des conjonctures et des événements politiques 4. L'imbrication des espaces politiques. Parmi ces quatre éléments, deux nous concernent directement. Ces éléments peuvent ainsi être renseignés par une méthodologie qualitative basée sur l'observation d'espaces locaux.

<sup>248</sup> Comparer par le bas n'a d'intérêt qu'à partir du moment où cette posture permet de pallier les manques des analyses comparatives antérieures. Dans ses travaux sur l'Europe de l'Est, Antoine Roger (2005) affirme que le recours à la comparaison des systèmes politiques nationaux des ex-pays communistes a été victime d'une homogénéisation trop rapide des situations nationales, conduisant à la valorisation de facteurs globaux peu à même de rendre compte avec précision des contextes locaux. L'adoption d'un modèle comparatif alternant visions macro et micro, lui permet de

régionales de la démocratie participative, le but est de rejeter les indicateurs macro permettant d'homogénéiser les critères de comparabilité<sup>249</sup>.

Trois techniques d'enquête qualitative ont été employées dans cette thèse : l'observation participante (A), les entretiens semi-directifs (B) et l'exploitation documentaire (C). Chacune de trois techniques a été intégrée dans le même *process tracing* : pourtant chacune d'entre elles a été l'objet d'exploitation spécifique, n'occupant pas la même importance en fonction des terrains et de la difficulté d'accès aux sources.

### ***A) L'observation participante***

L'utilisation d'une technique d'observation participante a moins été pensée comme le moyen d'accéder à des enseignements sur la structuration d'un groupe social donné, comme ont pu la pratiquer certains sociologues appartenant à l'École de Chicago (Whyte 1943), privilégiant ainsi l'observation quotidienne des différentes dimensions de la pratique d'individus formant un groupe d'interconnaissance (Beaud Weber 2003), que comme le moyen d'accéder au travail public généré par la démocratie participative. En effet, les premières données produites entre 2005 et 2007 (mémoire de Master, entretiens semi-directifs, étude de la littérature grise) ont rapidement fait apparaître que des équipes administratives spécialisées dans la gestion de la démocratie participative se constituaient au sein des conseils régionaux. Ce fut notamment le cas en Rhône-Alpes, qui disposait d'une petite équipe administrative à partir de 2004. Notre volonté d'intégrer temporairement mais de manière participante cette équipe s'appuie alors sur deux éléments.

Tout d'abord, l'ambition d'appréhender le conseil régional comme un assemblage de sites institutionnels nous poussent à interpréter la constitution d'une administration spécialisée comme le basculement du site fictif d'institutionnalisation en site concret d'observation. Intégrer ce site d'observation apparaissait alors comme le moyen le plus sûr d'appréhender les multiples points potentiels de production de données, dans l'objectif de produire un ensemble de données comparables dans l'ensemble des régions retenues (Gourgues 2010a). En d'autres termes l'observation participante, dans son aspect « observation », était entendue comme une technique largement exploratoire, devant nous permettre de répondre à une question initiale : que *faut-il* regarder lorsqu'on entend saisir empiriquement la production d'un consensus participatif ? Les

---

compléter efficacement les cadres analytiques (d'inspiration occidentale) employés jusqu'alors dans l'étude des pays d'Europe centrale.

<sup>249</sup> Il s'agit ainsi de nous démarquer de l'analyse comparée internationale s'appuyant souvent sur des reconstructions quantitatives des évolutions démocratiques. Les dispositifs de démocratie directe (référendums et initiatives populaires) facilement quantifiables car disposant d'un ancrage juridique, constituent, à ce titre, la base empirique de nombreux travaux (Budge 1997 ; Mény Surel 2004 pp. 216-230 ; Prémat 2008).

organigrammes, les commissions, les budgets, les relations entre directions et élus, la composition des équipes, la transversalité administrative ou d'autres éléments encore ? Le but de cette opération est la production d'un ensemble de données pertinentes pour la compréhension du contexte et du cas rhônalpin, mais également de préparer les prochaines études de cas. De plus, nous postulons que l'immersion autorisée par l'observation participante permettrait de mesurer concrètement la prégnance des règles institutionnelles dont nous avons ambitionné de restituer le sens dans le cadre du recours à la démocratie participative.

Ensuite, l'observation participante, entendue cette fois-ci sous l'angle « participant », devait nous permettre d'appréhender la substance du travail public attaché à la démocratie participative. L'importance du rôle des fonctionnaires territoriaux dans la mise en œuvre de la démocratie participative en région apparaît très rapidement, notamment par le biais des entretiens semi-directifs conduits au début de l'année 2007. Notre démarche s'approche ainsi de celle décrite par Jean Pennef (1996), dans le cas des sociologues s'immergeant dans les usines :

« On appelle observation participante en usine le fait, pour un sociologue, de participer, en tant que salarié, à la production dans l'entreprise pour en tirer l'information et la documentation la plus proche des faits et du travail concret. Cette participation se déroule généralement sur une longue période (trois mois à un an a été la durée moyenne cités dans cet article) de manière à s'intégrer dans le collectif de travail, à se familiariser avec la forme spécifique de l'activité et à contrôler sur un grand nombre de cas les analyses dégagées » (Pennef 1996, p. 26).

Deux dimensions structurent ces expériences d'observation participante en usine : la similitude de statut (travailleur) et le temps long d'observation. Notre ambition est alors d'occuper temporairement une position permettant d'expérimenter sur un temps suffisamment long le travail et l'activité professionnelle suscités par la démocratie participative. Cette définition de la participation comme exercice d'une activité professionnelle nous a guidés dans l'élaboration de notre propre observation<sup>250</sup>. Non seulement, elle permet d'appréhender un fait social très peu observé (les fonctionnaires de la démocratie participative *au travail*), tout en constituant également un des seuls moyens d'accéder physiquement aux coulisses de l'administration régionale. En effet, les portes de l'administration régionale ne sont pas grandes ouvertes : il est très difficile de prendre part à la vie quotidienne d'une direction lorsqu'on n'y exerce aucune fonction.

---

<sup>250</sup> On pourrait opposer cette définition substantielle de l'observation à d'autres formes de participation, notamment celle évoquée par Madeleine Grawitz sous le nom d'observation-participation. Celle-ci y définit une opération « qui implique que l'observateur participe, c'est-à-dire qu'il soit accepté au point de s'intégrer dans le groupe, de se faire presque oublier en tant qu'observateur, mais en restant présent en tant qu'individu » (Grawitz 2001, p. 773). Ainsi, outre la durée de l'observation, c'est le degré de participation qu'il convient de contrôler : « jouer au ballon, aux cartes, assister aux réunions » sont alors les déclinaisons concrètes de cette participation. L'exercice d'une délégation professionnelle règle la question de la substance de la participation.

Bien entendu, cette démarche n'est pas exempte de risques : manque de distanciation, implication trop importante dans les activités relatives à l'objet d'étude, ou encore intériorisation des routines administratives. Comme nous allons le voir, notre accès au site d'observation et les conditions d'exercice de la participation (1), en marge de l'observation, nous permettent de mettre au jour un ensemble de possibilités et de limites concernant l'exploitation des données recueillies par ce biais (2).

### 1) Conditions d'accès au site d'observation et nature de la participation

La concomitance d'une attention croissante portée au travail des fonctionnaires par les chercheurs et l'émergence de commandes de recherches en provenance des organismes publics est soulignée depuis plusieurs années (Thoenig 2005 ; Jeannot 2008). La multiplication des allocations de recherche sous format CIFRE<sup>251</sup>, la création de réseau de recherche action tels que le réseau ULISSE<sup>252</sup> correspond (en partie) à la multiplication des voies d'accès ouvertes pour l'observation directe des fonctionnaires au travail (Jeannot 2008). Il est donc de moins en moins difficile pour un jeune chercheur de trouver des voies d'intégration au sein d'une structure administrative.

Ma situation correspond globalement à ce contexte, mais relève bel et bien d'un choix méthodologique – n'étant aucunement contraint par une bourse CIFRE. C'est par l'intermédiaire d'une contractualisation entre la région Rhône-Alpes et mon établissement universitaire d'attachement (IEP de Grenoble) qu'a pu se faire l'accès au site d'observation. En effet, à partir de la fin de l'année 2006, le conseil régional prépare l'organisation d'un évènement autour de la démocratie participative : la Rencontre Mondiale « La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? ». Différents partenaires sont associés à l'évènement au titre d'organisateur. La Rencontre Mondiale, prévue sur trois jours (du 10 au 12 décembre 2007) prévoit une première journée « décentralisée » : quatre ateliers thématiques dans quatre villes différentes (Grenoble, Lyon, Saint Etienne, Valence) sont organisés, avant le retour des participants à Lyon pour les journées du 11 et du 12. Chaque atelier est alors confié à un partenaire<sup>253</sup>. L'IEP accepte de soutenir ma candidature au poste de responsable de l'atelier grenoblois assurant le lien entre l'institution et le conseil régional.

---

<sup>251</sup> Les Conventions Industrielles de Formation par la Recherche (CIFRE) ont été instaurées par le décret n° 80-900 Du 17 novembre 1980 relatif à opérations effectuées dans les laboratoires ou ensembles de recherches relevant du ministre chargé des Universités. Le principe en est simple : une entreprise accueille un doctorant, toujours encadré par son laboratoire, au sein de ses activités.

<sup>252</sup> Le réseau ULISSE est un réseau regroupant des utilisateurs des sciences sociales en entreprise.

<sup>253</sup> Grenoble : IEP de Grenoble ; Lyon : Fondation pour le Progrès de l'Homme ; Valence : Université Pierre Mendès France (Grenoble) ; Saint Etienne : Démocratiser Radicalement la Démocratie

Mon objectif est alors de proposer aux responsables régionaux mon intégration au sein de l'équipe administrative en charge de la démocratie participative, située au sein de la Direction de la Prospective, de l'Evaluation et de la Relation aux Citoyens (DPERC). Lors de l'entretien d'embauche, réalisé en mars 2007, en présence du directeur de la DPERC et d'une chargée de mission « démocratie participative », nous convenons d'un accord : je suis intégré en tant que stagiaire au sein de la DPERC en échange de quoi, j'assure l'organisation de l'atelier grenoblois qui a pris du retard comparativement aux autres ateliers. Nous convenons d'une date d'arrivée : j'intègre mon bureau au sous-sol de la direction, située au 24-28 rue Benoît Bennier à Charbonnière-les-Bains, le 11 juin 2007. J'y resterai jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2008, soit un total de presque huit mois. Je dispose d'un poste de travail personnel dans le bureau réservé aux stagiaires. Je partage en effet cet espace avec trois étudiantes en communication, réalisant un stage dans le cadre de leur dernière année de deuxième cycle (M2). Ces trois stagiaires sont également employées dans le cadre de la Rencontre Mondiale (site Internet, gestion des bénévoles et appuis ponctuels).

Ma présence au sein des bureaux de la rue Benoît Bennier me pousse à assumer trois statuts différents, en fonction desquels j'effectue différentes tâches. Mon premier statut est celui de doctorant. Celui-ci n'est aucunement masqué : tous mes collègues connaissent mon sujet de thèse et me savent en enquête. Je réalise des entretiens auprès d'eux et je conduis une campagne d'entretiens dans le reste de l'administration et parmi les élus. J'assiste à la tenue de dispositifs participatifs (réunions publiques, mini-publics délibératifs) en tant qu'observateur en présence de mes collègues et des prestataires. J'assiste également à plusieurs séances plénières du conseil régional depuis l'espace réservé à l'administration régionale. Mon deuxième statut est celui de représentant de l'IEP Grenoble auprès des services du conseil régional. Je conduis activement l'organisation de l'atelier grenoblois, participe aux comités de pilotage de l'évènement et à la tenue des réunions publiques de préparation (organisées le 22 septembre 2007). Je réponds en tant qu'organisateur aux demandes et aux injonctions du conseil régional, en réfère ponctuellement à la direction de l'IEP. Mon troisième et dernier statut est celui de stagiaire. Je suis amené à prendre part à toutes les réunions de service, aussi bien les réunions ordinaires (tous les jeudis matin) qu'exceptionnelles. Je prends part à l'organisation générale de la Rencontre Mondiale, en apportant un appui ponctuel aux jeunes responsables de l'évènement. Le coordinateur de l'évènement a le même âge que le mien, est issu de l'IEP de Lyon et occupe son premier emploi, ce qui facilite notre collaboration. Idem pour la stagiaire en charge du site Internet, un peu moins âgée que moi, avec qui je collabore ponctuellement.

Toutefois, le contexte pousse progressivement mes collègues à privilégier le dernier statut sur les deux premiers. En effet, de juin à décembre 2007, les cadences de travail augmentent à l'approche de

la Rencontre Mondiale et conduisent au recrutement d'un agent supplémentaire en novembre. Je suis progressivement impliqué dans un nombre toujours plus important de tâches. L'urgence de la présentation d'un bilan d'étape de l'organisation par le directeur de la DPERC en réunion des directeurs de services, l'afflux de demandes en provenance de participants sud-américains, la traduction systématique de tous les documents en trois langues, le classement des inscriptions, les retards accumulés dans les commandes passées aux prestataires, le choix cornélien entre sac-à-dos et mallette pour les participants à la Rencontre Mondiale ou encore l'insatisfaction de la DPERC concernant une affiche aux couleurs psychédéliques, constituent autant de petites crises et une accumulation systématique de tensions qui poussent les agents à me solliciter de plus en plus, comme un collègue. Dans les trois premiers mois de mon stage, je ne suis quasiment jamais sollicité par les services, pouvant mener comme bon me semble mon enquête de terrain et l'organisation de l'atelier. Or, durant les trois jours de la Rencontre Mondiale (10-12 décembre 2007), je suis d'avantage considéré comme un membre de l'organisation que comme un doctorant en science politique ou le responsable de l'atelier grenoblois.

La charge de travail assumée a rendu difficile le maintien du temps d'enquête et d'observation durant ces huit mois, même sur la fin de cette période<sup>254</sup>. L'organisation de l'atelier, la rédaction quotidienne (et nocturne) d'un cahier d'enquête, la préparation et l'obtention des entretiens, l'observation des dispositifs, le recueil de données (notamment auprès du service aux assemblées) et les dizaines d'urgence gérées quotidiennement ont débouché sur une accumulation de données de toute sorte. Toutefois, suivant les conseils de Stéphane Beaud et Florence Weber (1995), la rédaction systématique de notes d'enquêtes m'a permis de ne jamais perdre de vue l'ambition comparative dans lequel s'inscrivait ce cas d'étude. Les usages du matériau empirique ont ainsi été repensés après la période d'observation participante afin de dégager l'utilité analytique des données produites.

## 2) Des usages multiples de la période d'observation participante

Les données produites par l'observation participante ont été utilisées de deux manières : la production de connaissances concernant le cas rhônalpin et la production d'une focale d'analyse généralisable aux autres cas d'études.

L'immersion au sein des services administratifs de la région Rhône-Alpes nous a ainsi permis d'appréhender finement les rouages de l'adoption de la démocratie participative dans ce cas d'études. D'une part, cette période fut l'occasion de saisir la structuration de la coalition politico-administrative en tant que telle : le leadership du directeur de la cellule et d'une chargée de mission

---

<sup>254</sup> Je réalise un entretien le 30 novembre et le 14 décembre 2007, soit une semaine avant et deux jours après la Rencontre Mondiale.



expérimentée, les relations complexes et parfois tendues entre l'administration et la vice-présidence, le fonctionnement très libre et horizontal du travail d'équipe, l'isolement géographique des bureaux (qui se situent à dix minutes de marche du siège du conseil régional), sont autant d'éléments contextuels saisis au cours de cette période d'observation participante. D'autre part, cette période fut l'occasion de saisir la substance du travail public régional assumé par ces agents : la gestion des marchés publics, le choix des prestations, la logistique des dispositifs adoptés, les activités d'édition, les subventions, les réseaux locaux et internationaux, les réponses aux demandes adressées par différents interlocuteurs, l'ensemble de ces tâches a pu être observé et même pratiqué.

Pourtant, la période d'immersion ethnographique ne fut pas seulement le moyen d'obtenir une connaissance fine d'un seul cas d'étude. Chaque enseignement tiré de l'expérience en Rhône-Alpes fut ainsi réintégré au parcours d'enquête. Deux exemples permettent de détailler ce processus. Tout d'abord, l'attention portée aux charges de travail administrative influença sur la manière d'aborder les autres cas d'études : l'enquête ethnographique a fait apparaître la centralité de l'activité professionnelle dans l'apparition de la démocratie participative. La quantité de documents de travail produits par cette gestion constitua une des surprises liées à l'usage de cette méthode. Consécutivement, la conduite de l'enquête dans les trois autres cas (entretiens et périodes courtes d'observations) s'accompagna systématiquement d'une demande d'accès aux documents de travail administratifs. Ensuite, la prégnance des négociations entre groupes politiques et l'indépendance d'action des vice-présidents constitua un autre élément guidant l'étude des autres cas d'études : notre attention se porta systématiquement sur la concordance entre trajectoire politique et exercice des vice-présidences, cette corrélation nous paraissant hautement explicative dans le cas rhônalpin. De la même manière, la marginalité des conseillers régionaux ordinaires dans l'adoption et la gestion des dispositifs apparaît dès les premiers temps de l'observation : ce ne sont qu'à de très rares exceptions près qu'un cercle élargi d'élus régionaux y est impliqué, en plus des fonctionnaires.

L'observation participante est ainsi utilisée dans une perspective comparative, comme appui méthodologique et non seulement comme une méthode de production de données. En effet, en privilégiant la méthode d'observation participante, nous courrions le risque de livrer une étude trop disproportionnée entre le cas rhônalpin et les autres. C'est la raison pour laquelle, une partie du matériau ethnographique produit (observation des routines, des rapports interpersonnels, de fonctionnements officieux du conseil régional) ont été écartés de l'analyse, afin de maintenir un équilibre comparatif entre les cas d'études.

## ***B) Les entretiens compréhensifs***

La conduite et l'usage d'entretiens semi-directifs a été pensée de façon complémentaire aux autres techniques d'enquêtes, tenant ainsi de ne pas reproduire un impensé méthodologique standardisé. Philippe Bongrand et Pascal Laborier (2005) ont soulevé les risques d'un usage systématique de l'entretien comme technique d'enquête, en se ciblant sur la sous-discipline que constitue l'analyse des politiques publiques. Plus qu'une remise en cause de la validité scientifique de la conduite d'entretien, la critique des deux auteurs porte sur les sous-bassement théoriques de ce recours. Prolongeant une analyse basée sur des méthodes socio ou micro historiques, notamment portée par Pascale Laborier (Laborier Lascoumes 2005 ; Laborier Trom 2003), les remarques contenues dans cet article poussent très justement à un effort d'explicitation du choix des entretiens dans le protocole d'enquête.

Les entretiens menés ont été pensés dans le prolongement de la démarche compréhensive proposée par Jean-Claude Kaufmann (2004). Ce type d'entretien est défini comme une combinaison entre l'entretien semi-directif classique et l'entretien ethnologique, conduit dans le but d'analyser la parole enregistrée tout en n'appliquant pas à la lettre les principes d'échantillonnage ou de neutralité de l'enquêteur (*Ibid.*, p.10). Ce type d'entretien, appuyé sur « un art discret du bricolage » (*Ibid.*, p.9) et une implication de l'enquêteur contrastant avec une neutralité trop appuyée, constitue une rupture avec un usage dit classique de l'entretien<sup>255</sup>. Ainsi, « 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 » (*Ibid.*, p. 23). La compréhension des systèmes de valeurs des enquêtés – considérés comme « des producteurs actifs du social » (*Ibid.*, p.26) – est un moyen d'accéder à une explication compréhensive des réalités sociales.

Plusieurs enseignements issus de la démarche de l'entretien compréhensif ont été appliqués dans notre propre usage des entretiens. D'une part, nous avons souhaité commencer dès que possible les premiers entretiens (janvier-mars 2007), ne voulant pas aborder notre terrain d'observation avec une grille théorique trop rigide, afin de faciliter les allers-retours entre progression théorique et éléments empiriques extraits des cas d'étude. D'autre part, les entretiens ont été conduits dans un double objectif : recueillir des informations indisponibles par ailleurs, en croisant les discours de différents

---

<sup>255</sup> J-C. Kaufmann décrit cet usage classique, qualifié d'entretien impersonnel, comme suit : « Dans l'entretien impersonnel, la problématique est formée pour l'essentiel dans la phase initiale puis le protocole d'enquête est fixé comme instrument de vérification et de recueil des données. L'échantillon doit donc être soigneusement élaboré, voire tendre à la représentativité, la grille de questions standardisée et stabilisée, la conduite d'entretien marquée par une réserve de l'enquêteur. Enfin l'analyse de contenu tente de s'en tenir le plus strictement possible aux données sans interprétation. » (Kaufmann 2004 p.23).

acteurs impliqués dans telle ou telle période (effet de triangulation) et accéder aux représentations de ces mêmes acteurs sur un certain nombre de thèmes communs.

En d'autres termes, les modalités d'échantillonnage (1) de conduite et d'exploitation (2) des entretiens ont été organisées selon une approche mêlant préoccupation théorique et induction empirique. C'est précisément cette démarche que nous souhaitons expliciter à présent.

### 1) Identification des acteurs

La sélection des enquêtés, dans une approche par cas, ne peut aucunement tendre à la représentativité. Comme l'indique Jean-Claude Kaufmann, le but de la sélection des enquêtés est seulement d'éviter d'oublier de grandes catégories d'acteurs. L'important est de « toujours essayer de trouver les personnes susceptibles d'apporter le plus par rapport aux questions posées » (Kaufmann 2004, p. 43). Ainsi, les enquêtés furent logiquement soumis à des critères proches de ceux ayant menés à la sélection des deux premiers conseils régionaux. Plus précisément, deux mécanismes nous ont permis de constituer le panel final composé de quatre-vingt entretiens semi-directifs (liste fournie dans les sources).

Premièrement, les enquêtés ont été identifiés en amont, grâce aux organigrammes des conseils régionaux considérés. La présence de vice-présidents, de présidents de commissions, de directeurs d'administration ou de chargés de mission explicitement en charge de la thématique « démocratie participative », ou d'une délégation proche (comme « démocratie régionale ») au sein de cas d'études considérés a constitué le premier cercle des entretiens à mener, soit au total une quinzaine de personnes réparties dans les quatre régions considérées. Une liste de ce type a été systématiquement produite pour les quatre cas d'étude et même au-delà, par l'intermédiaire du travail mené pour l'ARF.

Deuxièmement, le repérage et la sélection progressive des dispositifs participatifs nous ont permis d'établir une série de cercles plus restreints, entourant chacun d'entre eux. Ainsi, pour chacun des dispositifs envisagés, nous procédons de la même manière : qui en a la tutelle politique ? Qui en sont les responsables administratifs ? Existe-t-il un prestataire chargé de l'exécution ? Qui sont les acteurs impliqués dans son fonctionnement ? Une fois cette liste d'individus établis, le choix de conduire des entretiens auprès de certains d'entre eux est fixé selon les besoins empiriques et théoriques de l'enquête. Cette démarche explique que les premiers entretiens menés ont concerné un prestataire puis les responsables d'un dispositif en région Bourgogne. Le prestataire (entretien en décembre 2006) avait en effet été identifié dans les deux régions retenues au début de l'enquête (il sera présent finalement dans trois des quatre régions étudiées). En Bourgogne (mars 2007) ce sont les comités de ligne qui guident nos premiers entretiens : leur étude préalable dans d'autres régions et leur

affiliation incertaine, mais perçue au travers de différents documents publics, à la notion de démocratie participative par leur responsable politique<sup>256</sup> nous pousse à entreprendre une série d'entretiens auprès des responsables administratifs du dispositif, ainsi que des représentants associatifs, dont nous savons par le biais de l'enquête exploratoire qu'ils sont particulièrement actifs dans le dispositif considéré. Toutefois, nous complétons cette série d'entretiens par des entretiens auprès de responsables politiques officiellement délégués à la démocratie participative et/ou impliqués dans l'exécutif et dans la commission thématique affiliée à la démocratie participative.

Au final, le cercle des acteurs interviewés est resté relativement étroit et principalement composé d'acteurs politiques et administratifs. Le but n'étant pas de rencontrer la totalité des acteurs impliqués mais de se concentrer sur la focale comparative, ce choix a logiquement été dupliqué d'un cas d'étude à l'autre. Par exemple, les prestataires n'ont pas été systématiquement l'objet d'entretien, et ce, pour deux raisons : d'une part, nous avons eu l'occasion de les côtoyer durant différentes périodes d'observation et de nous entretenir de manière informelle avec eux ; d'autre part, le recours à des prestataires ne concerne pas tous les dispositifs de la même manière. Nous avons donc maintenu un diamètre raisonnable de nos cercles d'acteurs, en élargissant aux acteurs présents dans un cercle concentrique secondaire lorsque les éléments récoltés lors des premiers entretiens nous poussaient à cet élargissement.

## 2) Conduite et exploitation des données

La conduite des entretiens a varié en fonction de la progression de l'enquête et des interlocuteurs rencontrés. En amont, la construction de deux grilles d'entretien standardisée (une pour les élus, une pour les fonctionnaires – cf. Volume 2, Annexe 6) a permis de moduler le contenu des questions et des précisions en fonction des informations factuelles à recueillir et de l'orientation des postulats de

---

<sup>256</sup> Le vice-président en charge des politiques de transport évoque cette filiation dans les sessions mêmes des comités de ligne. Nous nous appuyons ici sur les propos du vice-président tels qu'ils sont retranscrits par l'administration régionale dans les comptes-rendus de séance des années 2005 et 2006. Ces évocations sont relativement évasives et périphériques : « De plus, il a souhaité que ces comités de lignes TER se tiennent régulièrement et qu'ils soient organisés, dans chaque secteur, au moins une fois par an pour faire le point sur ce qui a été fait et sur ce qui reste à faire sur les axes concernés. Ces réunions s'inscrivent dans l'optique d'une meilleure *démocratie participative*. Le vice-président, sait qu'il reste encore des efforts à fournir en matière d'information. Mais il insiste sur la nécessité d'échanger et de s'écouter les uns et les autres pour que toute proposition fasse l'objet d'un débat constructif et soit travaillée par les services de la SNCF et du Conseil régional dans le but d'apporter des améliorations ». (Compte-rendu du comité de ligne du 16 mai 2006 à Dijon - 21) ; « De plus, ces comités de lignes TER se tiennent régulièrement et sont organisés, dans chaque secteur, au moins une fois par an pour faire le point sur ce qui a été fait et sur ce qui reste à faire sur les axes concernés. Ces réunions agissent dans l'optique d'une meilleure *démocratie participative*. Le vice-président, sait qu'il reste encore des efforts à fournir en matière d'information. Mais il insiste sur la nécessité d'échanger et de s'écouter les uns et les autres pour que toute proposition fasse l'objet d'un débat constructif et soit travaillée par les services de la SNCF et du Conseil régional dans le but d'apporter des améliorations. » (Compte-rendu du comité de ligne du 25 avril 2006 à Varennes-Vauzelles - 58) : « Il (Le vice-président) salue et remercie toutes les personnes ayant bien voulu venir et rappelle que ce comité est ouvert à toutes personnes intéressées puisque c'est un lieu d'échanges créé dans un souci de *démocratie participative*. » (Compte-rendu du comité de ligne du 24 janvier 2006 à Louhans – 71).

recherche. Par exemple, concernant la grille pensée pour la conduite des entretiens auprès des fonctionnaires territoriaux, il est apparu important de poser explicitement une question sur la « définition » du métier exercé dans le cadre de la démocratie participative, dans la mesure où les premiers éléments d'observation révélaient une préoccupation unanimement partagée quant au flou et à la construction pratique d'une profession mal maîtrisée. Toutefois, dans le prolongement des enseignements de Jean-Claude Kaufmann (2004), nous avons considéré les grilles d'entretien comme des canevas et des feuilles de route : le but était de produire un enchaînement logique de questions, de façon à inciter l'enquêté et l'enquêteur à s'impliquer et à se livrer. De notre côté, une attitude d'empathie ou d'usage du vocabulaire spécifique (expression administrative et/ou politique, références à des thèmes spécialisés et des controverses actives) a principalement guidé nos entretiens. Nous n'avons pas hésité à remettre en cause nos grilles lors de l'avancée de l'enquête, ou à nous en écarter dans la situation concrète d'enquête, afin de poser la « bonne question ». Cet usage prudent de la grille d'entretien, recommandé également par Stéphane Beau et Florence Weber (2005), a logiquement eu un effet sur l'exploitation de ces mêmes entretiens.

Dans la mesure où les entretiens menés ont été pensés comme des moyens d'accès à certaines sources (témoignage recoupé, information précise) et au système de valeurs et de représentations de l'enquêté, les données produites par les entretiens n'ont pas été traitées comme des objets lexicaux autonomes et comparables. Le traitement de ces données a suivi, encore une fois, les propositions de Jean-Claude Kaufmann : les entretiens ont été écoutés de multiples fois, dans le but d'une immersion dans le matériau, et ce, tout au long de l'enquête. Comme l'affirme l'auteur, « le traitement ne consiste pas à simplement extraire ce qui est dans les bandes et à le mettre en ordre. Il prend la forme d'une véritable investigation, approfondie, offensive et imaginative : il faut faire parler les faits, trouver des indices, s'interroger à propos de la moindre phrase » (Kaufmann 2004, p.73). Les entretiens ont également donné lieu à la rédaction de fiches. Ces fiches d'entretien contiennent des indications thématiques (chronométrées), des condensés de propos tenus par les enquêtés, mais également des verbatim, retranscrits en fonction des hypothèses progressivement apparues et des préoccupations initiales et des points de comparaison peu à peu dégagés. Comme nous le verrons dans l'exploitation des données d'enquête, les verbatim sont largement mobilisés dans le rendu final de l'administration de la preuve. Ces verbatim ont plusieurs fonctions : ils illustrent un propos général, viennent soutenir sa validité, permettent de restituer le contenu d'une représentation d'un acteur ou de son positionnement vis-à-vis du thème abordé.

Une dernière exploitation des entretiens s'est focalisée sur les « récits de vie », qui ont introduit la totalité de nos entretiens. Cette stratégie d'enquête consiste à demander dès le début de l'entretien aux personnes interviewées de relater elles-mêmes leurs parcours professionnels, militants,

associatif, syndical ou électifs le cas échéant, en leur demandant au fur et à mesure de préciser les modalités d'entrée dans le thème de la démocratie participative. Le but est de dépasser l'apparent brouillage partisan concernant la thématique, en essayant de retracer à travers les trajectoires individuelles les modalités d'entrée dans la thématique : par le biais d'une expérience (Porto Alegre, banlieue rouge, mobilisation sociale, campagne électorale), d'une pratique professionnelle (journalisme, urbanisme, chargé de politique de la ville, élu), ou encore d'un contexte municipal, régional, départemental, international. L'utilisation des récits de vie donnent lieu à une mise en cohérence des éléments de biographie par les enquêtés eux-mêmes, qui proposent ainsi une justification de leur positionnement actuel, autant intellectuel qu'organisationnel, sur le thème de la démocratie participative. Bien entendu, cette démarche s'expose au risque de la réécriture biographique par les acteurs eux-mêmes : tout en ayant conscience de ce biais éventuel, nous souhaitons également travaillé à partir de ces réécritures en les considérant comme des données utiles pour l'enquête.

Enfin, signalons que l'ensemble des entretiens sont restitués, souvent sous forme de verbatim, en respectant l'anonymat des personnes enquêtées. Ne figure à la suite des propos restitués que la catégorie (prestataire, élu, fonctionnaire) dans laquelle nous avons choisi d'inscrire notre interlocuteur – pour plus de détails voire la liste des entretiens fournies dans nos sources. Des mentions supplémentaires (comme le groupe politique d'appartenance des élus par exemple) ont toutefois été ponctuellement ajoutées lorsque l'analyse justifie la prise en compte de telle ou telle donnée. Nous avons également remplacé les noms des acteurs par la désignation de leur position ou responsabilité (la vice-présidente, le chargé de mission, le directeur, etc.). Ce choix est justifié par la volonté de faciliter la comparaison, d'une situation à l'autre, en rapportant les cas d'étude à des catégories d'acteur standardisées.

### ***C) Les matériaux documentaires***

En complément de l'observation participante et des entretiens, les textes de loi et les codes des marchés publics ou de la fonction publique ont constitué une première base documentaire qui a été dépouillé à la recherche d'incitations juridiques en direction des conseils régionaux vers tel ou tel type de participation, comme cela a été le cas en Angleterre (Pratchett 1999). Nous avons également mobilisé une partie de la presse : faute de procéder à une revue systématique de la presse quotidienne régionale dans les quatre cas d'études considérés, nous avons compilé une cinquantaine d'articles de presse<sup>257</sup> de différents quotidiens nationaux (principalement *Le Monde*, *Libération*, *l'Humanité* et *Le Figaro*) consacrés à l'implémentation de la démocratie participative à l'échelle régionale – rappelons

---

<sup>257</sup> La liste de ces articles est livrée dans l'inventaire de nos sources.

que c'est par le biais d'un article publié dans Le Monde en 2004 que nous avons ouvert notre travail de thèse.

Or, devant la rareté des textes juridiques nationaux et de la presse nous avons logiquement privilégié l'exploitation des documents régionaux. La nature des documents publics et privés a également évolué au fur et à mesure de l'enquête, principalement en fonction de leur accessibilité et les questions de recherche. Les documents publics (1), privés (2) et la presse ont constitué trois sources d'information et de données d'inégale importance.

### 1) Documents publics régionaux

Les documents publics mobilisés dans le cadre de cette thèse (présentés en bibliographie) sont de différentes natures et peuvent être divisés en trois groupes. Premièrement, nous avons dépouillé tous les documents produits dans le cadre des dispositifs participatifs étudiés, dont la plupart sont publiés sur les sites Internet des conseils régionaux : avis citoyens, contenu des sites Internet créés spécifiquement, communiqués de presse, compte-rendu (intégral ou synthétique) des différentes sessions, discours publics prononcés par les différents acteurs, actes de colloques, ou diaporama diffusé auprès des participants lors d'une session.

Deuxièmement, nous avons largement eu recours aux documents institutionnels régionaux, les organigrammes, les bilans sociaux, mais surtout les procès-verbaux (retranscription intégrale) des séances plénières des conseils régionaux étudiés. Toutefois, un problème d'accessibilité s'est immédiatement posé. Alors que les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes ont adopté un système d'accès ouvert au public, les régions Nord-Pas-de-Calais et Bourgogne comportent encore d'importantes entraves pour l'accès à ces documents. Des demandes écrites ont systématiquement été produites, mais n'ont pas toutes abouties. Toutefois la mise en place de retransmission vidéo en direct des séances des quatre conseils régionaux nous a permis d'accéder à la plupart des informations recherchées, en procédant nous-mêmes à des retranscriptions des propos tenus lors de ces séances. En outre, nous avons aussi pris en compte les nombreuses publications des Conseils Economiques et Sociaux régionaux (avis, compte-rendu de colloques et rapports). Les documents retenus l'ont été dans la mesure où ils abordaient soit directement, soit de manière connexe, le thème de la démocratie participative.

Troisièmement, les publications des acteurs concernés par notre enquête ont été intégrées au corpus de données : la publication d'articles de presse, de chapitres d'ouvrages, d'articles scientifiques, d'essais a été considérée comme une source de renseignements sur les acteurs.

## 2) Documents internes régionaux

La période d'observation participante a logiquement conduit à prendre en considération les documents internes (non-publics) qui sous-tendent la gestion administrative et politiques des dispositifs. Or, ces documents étant protégé par des exigences de confidentialité, leur liste n'est pas détaillée en bibliographie et leur usage plus prudent. Ces documents sont de différentes sortes : liste de participants (très nombreux) et autres documents de gestion des dispositifs, rapports internes, notes de services, évaluations intermédiaires, correspondances, provenant parfois de documents privés des agents administratifs ont constitué une importante source de données. Lorsque ces documents sont exploités ou cités, ils ne le sont que dans la mesure où ils ne compromettent pas leur auteur (soit que ce dernier nous ait autorisé leur usage, soit que nous jugeons suffisamment anonyme la production de ces documents).

L'accès à ces documents, s'il fut relativement simple dans le cas rhônalpin, nous a permis de cibler nos demandes d'accès documentaires dans les autres cas d'étude. Chaque entretien a ainsi été l'occasion de collecter une série discontinue de documents internes de toute sorte, mais généralement lié à la gestion interne des dispositifs (feuille de route, listes de participants, fiche de poste, rapport d'évaluation, etc.). Les documents obtenus ont été compilés et traités au fur et à mesure de leur réception.

## III- Conclusion du chapitre

Le cadre général de la méthode comparative centrée sur les cas d'études et renseignés par l'usage de trois principales techniques qualitatives, couplé aux cadres théoriques inspirés du néo-institutionnalisme, implique à présent d'entrer de manière quelque peu descriptive dans la présentation des cas d'études sélectionnés. Cherchant à prendre en compte finement les contextes régionaux, il nous paraît indispensable de revenir sur les grandes spécificités, ainsi que sur les caractéristiques communes des conseils régionaux retenus – à savoir, Bourgogne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes.



## Chapitre 3 : Présentation des cas d'études

L'histoire des régions françaises se déroule en deux étapes principales. La première étape est celle de la déconcentration : l'Etat régionalise progressivement son appréhension du territoire national, mouvement qualifié *a posteriori* de régionalisation (Mény 1982 ; Pasquier 2003b). Le projet régional d'Etienne Clémentel au sortir de la première guerre mondiale, principalement ancré dans une définition économique du territoire (Veitl 2001), fait progressivement place à la production d'institutions déconcentrées par le régime de Vichy (préfets régionaux) prolongée après la libération, par la reconnaissance des Comités d'Expansion Régionaux en 1954<sup>258</sup>, ou des régions administratives chargées d'établir des Programmes d'Action Régionaux (PAR). D'abord au nombre de vingt-trois, ces régions administratives sont redécoupées en vingt-et-un territoires en 1960 et constituent la base des régions actuellement existantes. Les Commissions de Développement Economique régional (CODER) sont créées par le gouvernement Pompidou en 1964. Placées auprès du préfet de région, elles sont composées d'élus (pour un quart), de représentants du monde socioprofessionnel et de personnalités qualifiées (Grémion 1976). Suite à l'échec de la proposition de création d'entités régionales du Général de Gaulle<sup>259</sup>, refusée par référendum en 1969, l'apparition des Etablissements Publics Régionaux (EPR) en 1972 constitue une nouvelle étape de la régionalisation de l'Etat. Les EPR ont des missions ciblées (développement économique), une assemblée politique propre, un conseil économique et social mais le pouvoir exécutif reste détenu par le préfet. La deuxième étape, celle de la décentralisation, change cette donne : la loi du 2 mars 1982<sup>260</sup> crée une collectivité régionale de plein exercice, dotée d'un exécutif propre, sur le modèle des départements et communes. Les conseils régionaux acquièrent alors progressivement des services administratifs propres, des compétences en matière d'action publique, l'assistance des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et devient une autorité politique autonome, devant trouver sa place dans l'architecture institutionnelle française.

Notre but n'est pas d'entrer dans le détail du positionnement des régions françaises dans la décentralisation française (pour un tableau général voir Pasquier 2003b ; Loughlin 2007). Retenons que la « jeune » institution politique est considérée comme une institution faible, et ce, dans plusieurs sens. Créée en 1982, la collectivité territoriale régionale éprouve de grandes difficultés à exister au

---

<sup>258</sup> Ces commissions sont des associations de droit privé, reconnues d'utilité publique réunissant les élus locaux et les représentants socioprofessionnels.

<sup>259</sup> Le projet de référendum prévoyait en effet la création de conseils régionaux composés de 60% d'élus et 40% de conseillers socioprofessionnels, prolongeant le modèle des commissions d'expansion et des CODER, mais dotés d'une capacité délibérative

<sup>260</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

sein de l'édifice institutionnel français, contrairement aux autonomies espagnoles (Pasquier 2004) aux *Länder* Allemands ou aux régions Italiennes (Putnam 1993) qui bénéficient d'une structure étatique fédérale leur accordant d'importantes prérogatives. En France, la montée en puissance des régions est lente et problématique (Balme 1997). Cette situation n'est uniquement hexagonale. En Europe, l'échelon institutionnel régional souffre d'une « faiblesse structurelle », pour reprendre l'expression de Patrick Le Galès (1997), liée à trois facteurs principaux : la diversité des régions européennes<sup>261</sup>, la concurrence entre collectivités territoriales<sup>262</sup> et une place complexe vis-à-vis du citoyen<sup>263</sup>. Toutefois, dans le cas français, certains facteurs aggravent cette faiblesse : le mode de scrutin retenu (scrutin proportionnel et listes départementales) fait écho à la faible connaissance de l'action des conseils régionaux, entretenant une forte dépendance vis-à-vis des réseaux politiques départementaux (Nay 1998). En termes d'action publique, le conseil régional doit composer avec les multiples autorités présentes sur son territoire, ainsi qu'avec l'Etat, avec lequel il entretient des négociations régulières, notamment par l'intermédiaire des Contrats de Plan Etat-région (Leroy

---

<sup>261</sup> Le premier facteur de faiblesse des régions en Europe réside dans leur pluralité, voire leur cacophonie. Les régions en Europe forment ce que Romain Pasquier nomme « le kaléidoscope des configurations institutionnelles et politiques » (Pasquier 2004, p. 20) : elles n'offrent que peu de visibilité du fait régional en Europe. Le classement Européen NUTS recouvre une série de situations régionales très disparates. Les décalages entre régions européennes compliquent les échanges et les collaborations horizontales et ne permettent pas d'aborder le fait régional de manière homogène sur l'ensemble du territoire européen. Dans ce kaléidoscope, les régions françaises sont le plus souvent considérées comme en retard sur leurs congénères allemandes, italiennes, ou espagnoles.

<sup>262</sup> Deuxième facteur d'affaiblissement de l'institution régionale, la concurrence entre les différents niveaux de gouvernement : « Aux Pays-Bas, en France, en Italie, en Grande Bretagne, les régions réelles ou potentielles doivent faire face à tout un ensemble d'institutions : communes, provinces, comités, villes (districts), départements et une multitude d'agences régionales, qui n'ont souvent aucun souhait de se retrouver sous la tutelle d'un niveau relativement proche de gouvernement et sont hostiles à toutes formes de centralisation régionale » (Le Galès 1997, pp. 246-247). Cette concurrence, même latente, marque les relations entre échelles de gouvernements locaux. L'exemple des tensions entre régions et départements français est emblématique de ce phénomène. Albert Mabileau (1997, p. 336) attribue ces tensions aux lois de décentralisations qui rejettent l'idée d'une tutelle entre collectivités. Ce principe d'absence de tutelle (Article L. 111-3 du Code Général des Collectivités Territoriales) qualifié par Daniel Gaxie (1997) de « pacte de non agression », ajouté aux transferts de compétences par blocs va mettre progressivement en concurrence les départements, les villes et les régions dans l'initiative et le pilotage des politiques publiques, sans exclure pour autant les partenariats. En France, cette concurrence prend racine dans la superposition des politiques publiques initiées par les différents échelons territoriaux. L'enjeu est alors de s'approprier un territoire d'action publique. En plus de la concurrence des départements, la région est affaiblie par la fragilité de ses propres capacités financières (Pasquier 2005). Pour Richard Balme (1997, p. 182) cette faiblesse amplifie les problèmes posés par l'absence de tutelle.

<sup>263</sup> En France, l'échelon régional est considéré comme particulièrement « éloigné » du citoyen. Concernant le mode de scrutin, l'adoption de circonscription départementale ne permet pas au personnel politique régional de s'affirmer vis-à-vis des élites politiques départementales et n'obtient ainsi qu'une très faible visibilité (Mabileau, 1997 ; Nay, 1997a). Albert Mabileau va jusqu'à affirmer que « sa conception originelle d'« association de départements », qui subsiste aujourd'hui avec l'élection des conseillers régionaux au scrutin de liste départemental, en fait quasiment une unité locale sans territoire propre » (Mabileau 1997 p. 365). Témoins de cette faiblesse de la représentation régionale, les élections de 1986 et 1992 furent « éclipsées » par des enjeux nationaux et européens (Martin, 1998). Les nombreuses enquêtes d'opinion conduites par l'Observatoire Interrégional du Politique ne cessent de confirmer cette distanciation paradoxale : alors que les citoyens expriment des avis positifs vis-à-vis des régions, ils n'en connaissent bien souvent aucun membre ni aucune fonction.

2001). Malgré les tendances au renforcement du positionnement des régions françaises<sup>264</sup>, les régions françaises demeurent encore largement marquées par leur faiblesse.

Les quatre cas d'études retenues dans notre enquête ne font pas exception. Toutefois, au-delà de leurs forces et faiblesses, les quatre régions comportent un ensemble de caractéristiques pouvant expliquer partiellement le recours à la démocratie participative. Ces caractéristiques sont tout d'abord composées de règles institutionnelles communes. Après une présentation morphologique succincte des quatre régions retenues (I), nous reviendrons ainsi sur les principaux piliers du cadre institutionnel régional en France : la prégnance des coalitions partisanes, les représentations des intérêts sociaux, le déséquilibre entre les pouvoirs exécutifs et délibératifs et la structure de l'action publique régionale (II). Ensuite, chacune des quatre régions dispose de caractéristiques propres, liées aux conjonctures politiques et aux différences de capacités financières et humaines. Nous décrivons alors la spécificité des configurations partisanes dans chacune des quatre régions (III), puis nous reviendrons sur la dotation des quatre régions en budgets et en administrations (IV).

## I- Présentation morphologique des cas d'études

Les quatre régions retenues dans notre thèse sont donc la Bourgogne, l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes. Ces quatre régions sont dotées des mêmes structures institutionnelles (conseil régional, services déconcentrés de l'Etat, CESR) et se classent dans une moyenne de population correspondant à la nomenclature européenne NUTS 2 (entre 3 millions et 7 millions d'habitants). Trois régions sur quatre retenues ont une frontière commune : Ile-de-France et Bourgogne, Bourgogne et Rhône-Alpes (Carte 1).

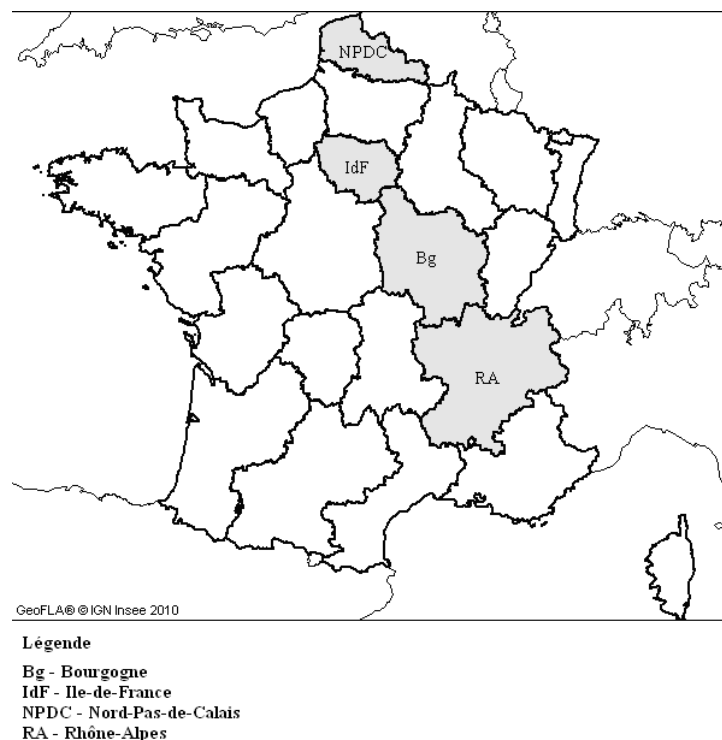
Les situations économiques et sociales ces quatre régions sont hétérogènes et présentent des particularités. La présentation des principales caractéristiques (sociales, démographiques, économiques) des régions retenues dans cette thèse n'a pas pour but d'établir des variables

---

<sup>264</sup> En effet, les lois de décentralisation de 1982, plus « départementalistes » et « communalistes » que « régionalistes » (Chevallier *et al.* 1982), n'ont pas empêché les régions de déborder de leurs prérogatives à l'instar des autres collectivités territoriales. Romain Pasquier insiste sur les évolutions récentes ayant touché les régions, évolutions qui selon lui, préparent les régions à un avenir prometteur : une évolution constitutionnelle, dans la mesure où « la loi du 28 mars 2003 consacre l'organisation décentralisée de la République et constitutionnalise pour la première fois les régions aux côtés des communes et des départements » (Pasquier 2004, p. 86), une évolution politique, avec le droit à l'expérimentation et la réforme du mode de scrutin régional de 2004 (circonscription régionale unique avec une division départementale pour la constitution des listes et la répartition des sièges) et évolution financière, les budgets régionaux ne cessant d'augmenter. De plus, la région est de plus en plus identifiée et reconnue par la population française, et ce, depuis les origines de l'institution (Dupoirier 1998c). Selon une enquête réalisée par l'Observatoire Interrégional de la Politique en 1997, 53% des personnes interrogées se déclarent très attachées au territoire régional, 50% très attachées au territoire départemental et 52% au territoire communal. La région, si elle souffre d'un manque de visibilité, semble bénéficier d'un jugement positif de la part des Français. La même enquête affirme en 1997 que 67% des personnes interrogées affirment que la région est « l'unité politique et administrative de l'avenir », contre 23% pour le département et 10% pour la commune.

indépendantes permettant d'expliquer des disparités dans le recours à la démocratie participative. Si des enquêtes de ce type ont été menées concernant essentiellement les performances institutionnelles des régions (Putnam 1993) ou les structures civiques nationales (Putnam 2002), nous choisissons de ne pas faire entrer les propriétés socio-économiques et géographiques régionales dans un modèle explicatif, sans pour autant les négliger. Le but de cette présentation schématique est de livrer les éléments structurants de l'espace régional afin de considérer la place occupée par le conseil régional au sein de cet espace et les problèmes auxquels celui-ci se confronte (prégnance d'un problème public particulier, tension avec les territoires infrarégionaux, etc.). Dans ce cadre, la présence d'expériences infrarégionales de démocratie participative ou de dynamiques de mobilisations sociales sont considérées comme appartenant aux données basiques du territoire régional.

**Carte 1 : Localisation des quatre régions étudiées**



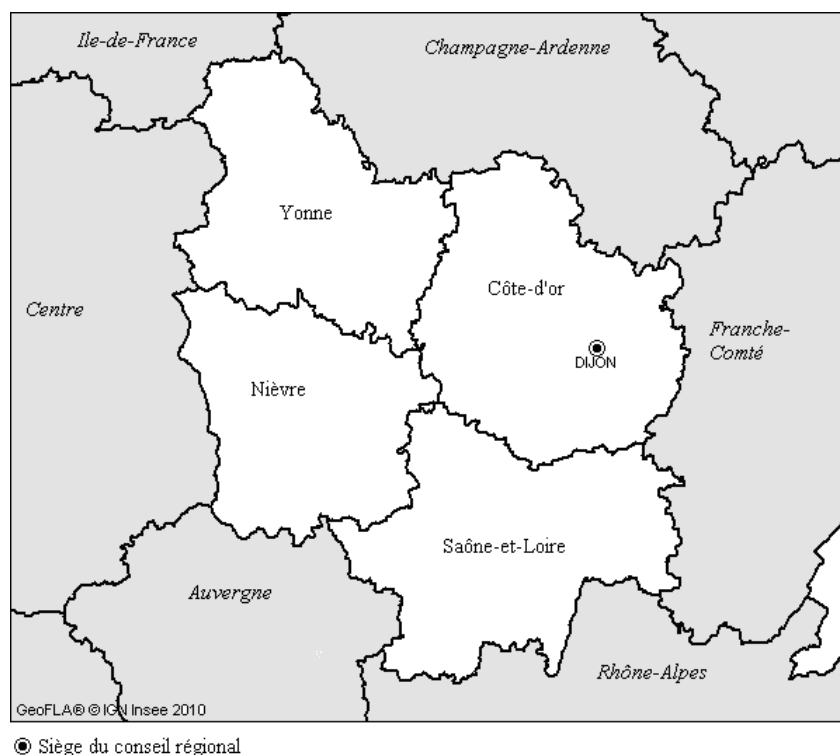
## A) Bourgogne

Le territoire de la région Bourgogne recouvre 31 600 km<sup>2</sup> (6 % du territoire métropolitain). La région est peu peuplée (1,623 millions d'habitants) et dispose d'une faible densité de population (51 habitants au km<sup>2</sup>)<sup>265</sup>. La population bourguignonne est vieillissante (un Bourguignon sur cinq a 65 ans ou plus). Elle dispose d'importantes zones rurales qui composent notamment le centre

<sup>265</sup> La population connaît une légère hausse depuis 1999, à l'exception du département de la Nièvre qui continue de perdre des habitants. Karine Piot, « La Bourgogne gagne des habitants autour des villes-centres et le long des grands axes », *Bourgogne dimension, revue de l'INSEE Bourgogne*, n°150 2009.

géographique de l'espace régional (le massif du Morvan)<sup>266</sup>. Ces centres urbains sont de taille moyenne, hormis Dijon, qui occupe réellement le statut de grande agglomération régionale.

Carte 2 : La région Bourgogne



Le PIB de la Bourgogne représente environ 2,3% du PIB national (36 Milliards d'Euros). Les activités économiques, tout comme les infrastructures de transports se concentrent essentiellement autour des fleuves (val de Saône en Saône-et-Loire, Val d'Yonne, val de Loire dans la Nièvre). Les emplois agricoles (viticulture, élevage bovin) y demeurent importants (5,5%), ainsi que les emplois industriels (35%) essentiellement concentrés dans la métallurgie, la chimie, les matières plastiques et les biens d'équipements mécaniques. La Bourgogne est de ce fait moins pourvue en emplois tertiaires que le reste du territoire français. Le taux de chômage est de 8,8% pour l'année 2009<sup>267</sup>.

Le territoire régional est fortement structuré par les dynamiques départementales. Plus précisément, on observe une certaine cassure territoriale organisée autour du Morvan, massif montagneux principalement implanté à la frontière entre la Nièvre et la Saône-et-Loire. La Nièvre, située derrière le massif montagneux, est éloigné de l'axe formé par le département de la Côte-d'Or, le nord de la Saône-et-Loire et le sud de l'Yonne. La Nièvre, département vieillissant et pauvre est également un territoire historiquement ancré à gauche, contrairement aux trois autres départements, plutôt situés à droite (Giblin 2005a). Les départements de l'Yonne, de la Nièvre et de la Saône-et-Loire sont

<sup>266</sup> Un tiers des habitants vit dans une commune de l'espace à dominante rurale contre 18 % pour l'ensemble de la métropole. Karine Piot, « La Bourgogne gagne des habitants autour des villes-centres et le long des grands axes », *Bourgogne dimension, revue de l'INSEE Bourgogne*, n°150 2009.

<sup>267</sup> Source : Insee - Taux de chômage localisés par régions.

également divisés entre l'influence de Dijon et celles d'autres métropoles : Lyon pour le sud de la Saône-et-Loire, Paris pour le nord de l'Yonne, Tours pour l'Ouest de la Nièvre. Il est donc difficile de maintenir une cohésion territoriale, compte tenu des attractions multipolaires et de la relative cassure entre le sud-ouest de l'espace régional et le reste de la Bourgogne.

Le conseil régional fait figure d'institution faible sur le territoire (Giblin 2005a). Malgré la très forte mobilisation des fonds européens<sup>268</sup>, le conseil régional n'est pas parvenu à enrayer le déclin économique de la partie centrale du territoire, et ce, « malgré deux décennies d'efforts et des politiques d'aménagement volontaires » (Giblin 2005a, p. 520). Le conseil régional reste tributaire de l'action des villes et des départements et représente encore essentiellement un « guichet », permettant aux autres collectivités locales de financer leurs propres projets. Le fort déclin de la zone centrale de l'espace régional influence fortement ce découpage infrarégional de l'organisation politique, dans la mesure où les projets régionaux collectifs sont handicapés par ce « problème » du Morvan.

## ***B) Ile-de-France***

L'Ile-de-France est la plus importante des régions françaises, et ce, sur à peu près tous les plans. Il s'agit d'une des rares régions françaises à avoir une stature internationale, principalement en raison de la présence de la ville-capitale, du volume de son activité économique et de sa population<sup>269</sup>. Dotée d'un territoire modeste de 12 012 km<sup>2</sup> (2% du territoire national), sa population est la plus nombreuse (11 598 millions d'habitants<sup>270</sup> soit 18,7% de la population nationale) et sa densité la plus forte (960 Hab. /km<sup>2</sup>)<sup>271</sup>. La population d'Ile-de-France est très urbaine : 18 % de la population française est ainsi regroupée dans 4 % des communes de la région<sup>272</sup>. La population se répartit équitablement entre les deux « couronnes » de la banlieue parisienne : Paris, à la fois ville et département qui regroupe 2 193 030 habitants, est en effet entourée par une première couronne (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine) qui regroupe 4 349 640 habitants et d'une grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise) qui en regroupe 5 056 196.

---

<sup>268</sup> La région Bourgogne consomme énormément de fonds structurels. Pour la période 2000-2006, Béatrice Giblin indique que « le montant des programmes européens pour la Bourgogne s'élève à 233 millions d'Euros » (Giblin 2005a, p. 520), contre 740 millions d'euros prévus par le CPER. Un programme de développement des zones rurales, concernant 60% du territoire, a également été mis en place avec l'appui conséquent du FEDER.

<sup>269</sup> Philippe Subra note : « L'Ile-de-France est parmi les toutes premières régions de l'Union Européenne pour le PIB par habitant et pèse aussi lourd en termes de PIB total que des Etats comme le Mexique ou la Russie, avec plus de 400 milliards d'Euros » (Subra 2004, p. 140). L'implantation des sièges sociaux de nombreuses multinationales et des fonctions financières mondiales découlent de ce positionnement et l'entretien.

<sup>270</sup> Guillemette Buisson, « La population légale de l'Ile-de-France : 11 598 866 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2007 », *Ile-de-France faits et chiffres, revue de l'Insee Ile-de-France*, n°221 2010.

<sup>271</sup> *Ibid.*

<sup>272</sup> Une commune sur cinq compte plus 10 000 habitants et 5 communes d'Ile-France regroupe plus de 10 000 habitants (Saint-Denis, Argenteuil, Montreuil, Boulogne-Billancourt et Paris). Par ailleurs, 39 communes ont une population égale ou supérieure à 50 000

Toutefois la densité de population est beaucoup plus importante dans la petite couronne, composée de départements moins vastes (cf. carte 3). La population régionale est plutôt jeune : 30,5% de 20-39 ans (contre 26,4% de moyenne nationale) et seulement 16,5% de plus de 65 ans (contre 21,2% de moyenne nationale)<sup>273</sup>.

Carte 3 : la région Ile-de-France



Le PIB de la région Ile-de-France représente 28,8% du PIB national (552 664 milliards d’Euros). Elle rassemble 22% des emplois en France, dont 90% sont des emplois salariés. L’activité tertiaire est surreprésentée dans la région (elle concentre la moitié des « emplois métropolitains supérieurs » de France), ce qui ne l’empêche pas d’être toujours la première région industrielle de France. Le taux de chômage est de 8,4% pour l’année 2009<sup>274</sup>, rattrapant ainsi les niveaux de chômage en province et mettant fin à une exception francilienne en termes d’emploi.

La région Ile-de-France est une zone d’attractivité à l’échelle nationale, qui ne subit aucune concurrence majeure. Son territoire est entièrement structuré autour de la ville-centre (Paris) et souffre de très importantes inégalités territoriales. L’Insee rappelle par exemple qu’en 2008, « le niveau de vie plancher des 10 % de Franciliens les plus aisés est 3,8 fois plus élevé que le niveau de

<sup>273</sup> Guillemette Buisson, « La population légale de l’Ile-de-France : 11 598 866 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2007 », *Ile-de-France faits et chiffres, revue de l’Insee Ile-de-France*, n°221 2010.

<sup>274</sup> Source : Insee - Taux de chômage localisés par régions.

vie plafond des 10 % de Franciliens les plus modestes »<sup>275</sup>, contre 3% dans les autres régions françaises. Ces différences s'expliquent essentiellement par la présence de ménages à très hauts-revenus (ces derniers disposant de revenu supérieur d'un tiers aux hauts-revenus du reste de la France). A l'autre extrémité, un dixième des franciliens vivent sous le seuil de pauvreté. La répartition de cette pauvreté est également spatiale : alors que le sud des Hauts-de-Seine, le centre-Est des Yvelines et quelques zones de l'Essonne concentrent les populations de cadres, les départements de la Seine Saint-Denis et du Val-de Marne concentrent les ouvriers, entraînant ainsi une forte ségrégation (Préteceille 2006). L'existence de « banlieues rouges » composées d'un ensemble de villes dirigées par le Parti Communiste situées dans les trois départements de la petite couronne parisienne reflète en partie cette distinction territoriale (Fourcault 1992).

Concernant cette fois-ci le conseil régional, sa place sur le territoire est marquée principalement par deux aspects : sa discrétion et son statut d'exception. Depuis 1986, le conseil régional n'a pu obtenir qu'une faible place dans « l'imbroglio » institutionnel francilien (Rey 1998 ; Estèbe Le Galès 2003). Philippe Subra indique ainsi que « le conseil régional souffre d'un déficit de légitimité évident, qui renvoie à un problème d'identité et d'image de la région » (Subra 2005 p. 204), contrairement aux départements qui la composent qui bénéficient d'un découpage politique cohérent et d'investissements politiques forts<sup>276</sup>. Le conseil régional ne parvient pas à se dégager de ces structurations départementales, auxquelles s'ajoutent la présence incontournable de l'Etat et la cassure entre ville-centre et banlieue. Les tensions extrêmement fortes entourant chaque projet d'aménagement, mettent aux prises l'Etat, acteur historique du développement régional francilien, les nombreuses autorités locales (huit départements, la ville capitale) et les entreprises, acteurs fondamentaux de l'espace régional<sup>277</sup>. Le conseil régional a toutefois pu bénéficier de l'impasse dans les structurations intercommunales (intercommunalités et agglomérations), libérant ainsi un espace pour une collectivité d'envergure régionale parvenant à dépasser les conflits d'intérêts locaux (Subra 2005)<sup>278</sup>. La région Ile-de-France est également une région évoluant sous de nombreux régimes

---

<sup>275</sup> Insee, « Niveaux de vie des Franciliens. Des inégalités fortes malgré la redistribution par l'impôt et les prestations sociales », *Population*, n°297 2008

<sup>276</sup> « Système Chirac à Paris, système communiste en proche banlieue, à travers les conseils généraux de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, système Pasqua dans les Hauts de Seine, sans parler des systèmes moins structurants contrôlés par la droite non gaulliste dans le Val d'Oise et la Seine-et-Marne et épisodiquement le RPR dans l'Essonne » (Subra 2005, p. 205)

<sup>277</sup> Philippe Subra (2004, pp. 193-205) illustre à l'aide de nombreux cas d'études les relations extrêmement tendues existantes entre ces différents acteurs, comme par l'exemple l'affrontement entre la ville de Billancourt et l'Etat à propos de la réhabilitation des usines Renault, ou l'épreuve de force entre l'EPAD et la ville de Nanterre pour l'aménagement du quartier de la défense.

<sup>278</sup> En 2008 et 2009, les polémiques ayant entouré le projet d'agglomération parisienne (Grand Paris) porté par le président de la république indique l'enjeu d'une concurrence potentielle entre le conseil régional et une agglomération de ce type. Cf. Jean-Paul Huchon, « Les discours amoureux sur le Grand Paris, c'est bien, mais nous préférons des preuves d'amour », *Le Monde*, 11 /01/2008



d'exceptions : la création du district de la région parisienne en 1964, puis la loi n°76-394 de 1976 fait de la région Ile-de-France une collectivité au statut spécifique dont les modalités d'administration diffèrent à de nombreux égards des autres régions françaises. La présence de la ville-département de Paris a valu à la région son absence du décret de création des EPR en 1972 et l'octroi de spécificités dans la répartition des mandats<sup>279</sup>, des compétences<sup>280</sup> et de la fiscalité<sup>281</sup>. Toutefois, ces spécificités ne nuisent en rien à la comparaison. En effet, depuis les années 1970 la région a été soit pionnière, présentant des particularités devenant progressivement la norme de toutes les régions françaises<sup>282</sup>, soit en cours de normalisation<sup>283</sup>. Si la région Ile-de-France dispose de régimes spéciaux, elle n'en demeure pas moins un conseil régional comparable aux autres conseils français, en termes de compétences, de fiscalité et d'organisation.

Enfin, il est à noter que la région Ile-de-France est le théâtre d'importantes mobilisations sociales, essentiellement concentrées autour de projets d'aménagements : à partir du milieu des années 1980, les conflits entourant les projets autoroutiers, aéroportuaires (Halpern 2007), explosent aux quatre coins du territoire régional, débouchant sur une situation où « la contestation n'est sans doute pas systématique, mais devient la norme » (Subra 2005, p. 182)<sup>284</sup>. Notons également que l'Ile-de-France est la terre d'accueil de nombreuses expériences de dispositifs participatifs de notoriété nationale, souvent cités comme pionnières et souvent étudiées : les conseils de quartier des villes de banlieue rouge (Hertzberg Rocke Sintomer 2008 ; Biland 2006), le budget participatif de la ville de Mosans-sur-Orge<sup>285</sup> ou les conseils de quartier du 20<sup>ème</sup> arrondissement de la ville de Paris (Blondiaux Levêque 1999).

---

<sup>279</sup> Avant l'entrée en vigueur des lois limitant le cumul des mandats, le président de la région Ile-de-France s'est vu interdire le poste de maire de Paris, afin de limiter les effets de concentration du pouvoir exécutif.

<sup>280</sup> La région Ile-de-France a notamment la charge d'élaborer une politique d'équipements et droits de préemption dans les zones d'aménagement, sans nécessité de recueillir l'avis des collectivités infra, une politique d'aménagement des espaces Verts, avec le soutien d'une agence ad hoc et surtout, une politique des transports ferroviaires, en partenariat avec l'Etat et le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), instance qui regroupe toutes les collectivités franciliennes et les entreprises de transport SNCF et RFF (à partir de 1997).

<sup>281</sup> La région Ile-de-France bénéficie d'une taxe spéciale d'équipement et d'une taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement des produits des redevances des bureaux.

<sup>282</sup> C'est notamment le cas en 1972, où les EPR sont dotés d'une instance de représentation des intérêts économiques et sociaux, calquant un modèle en vigueur dans la région parisienne depuis 1963, ou en 1982 où l'ensemble des régions accèdent à la dotation globale de fonctionnement, dont la région parisienne disposait depuis les années 1960.

<sup>283</sup> C'est notamment le cas de la loi du 6 mai 1976, qui crée la région Ile-de-France, qui tend à rapprocher la région du régime de droit commun, ou de la régionalisation du STIF, établi en 2004 : en confiant la direction du STIF à la région en lieu et place de l'Etat, l'acte II de la décentralisation met en application la régionalisation des transports ferroviaires de voyageurs dans la région Ile-de-France qui en avait été exclue jusqu'à présent.

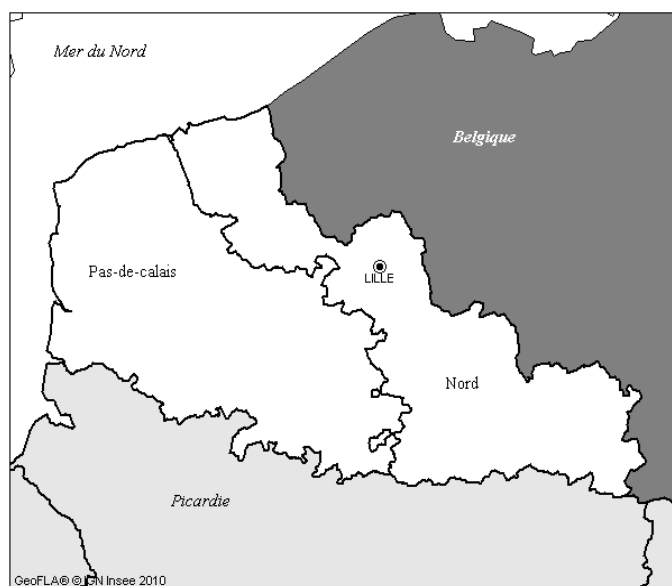
<sup>284</sup> Pour un survol des principaux conflits d'aménagements (A 14, stade de France, A 1, troisième aéroport), voir Subra 2005, pp. 181-193

<sup>285</sup> Cf. Talpin Julien (2006) « Vertus et limites de la délibération au sein de dispositifs participatifs : L'exemple du budget participatif de Morsang-sur-Orge », *Territoires*, n°473.

### C) Nord-Pas-de-Calais

Le Nord-Pas-de-Calais s'étend sur une superficie de 12 414 km<sup>2</sup> (2,3% du territoire national), pour une population de 4 022 millions d'habitants<sup>286</sup> (6,6 % de sa population) et par conséquent, d'une densité de population élevée (326 hab. /km<sup>2</sup>). La très forte urbanisation de cette population (95% d'urbains), coïncide avec son extrême jeunesse : 35 % de ses habitants ont moins de 25 ans (pour une moyenne nationale de 31 %).

Carte 4 : La région Nord-Pas-de-Calais



● Siège du conseil régional

Le PIB de la région s'élève à 100 085 milliards d'Euros (5% du PIB national) et repose sur un système productif proche des standards nationaux moyens : domination des secteurs tertiaires et secondaires (respectivement 75 % et 23 % des emplois). L'industrie régionale est spécialisée dans la production automobile, la métallurgie, l'industrie agro-alimentaire et le transport ferroviaire<sup>287</sup>. Toutefois le secteur secondaire, jadis structurant, ne cesse de décliner (entre 1990 et 2006, il perd 19 % de ses emplois). La région reste essentiellement marquée par les dégâts consécutifs à l'effondrement de son système industriel hérité du 19<sup>ème</sup> siècle.

Dans les années 1970, la fermeture des très grosses entreprises textiles et sidérurgiques, qui succède à la fermeture des exploitations minières, autrefois génératrices de milliers d'emplois et vecteurs d'une importante immigration, pérennise une situation de paupérisation très prononcée : le taux de chômage est « depuis le début des années 1970 toujours supérieur de trois points à celui de la

<sup>286</sup> Patricia Antonov Zafirov, « Bilan démographique 2009 », *Profils Nord-Pas-de-Calais, revue de l'Insee Nord-Pas-de-Calais*, n°72 2010.

<sup>287</sup> Les deux entreprises spécialisées mondialement dans la construction de trains (Alstom et Bombardier) ont localisé une grande partie de leur production dans la région. La concurrence entre les deux entreprises est d'ailleurs l'objet de polémiques, concernant notamment la commande de rames pour les Transports express régionaux. Cf. « La SNCF confirme une commande de 80 TER à Bombardier », *La Tribune*, 24/02/2010.

moyenne française » (Giblin 2005b, p. 61)<sup>288</sup>. C'est le plus important taux de chômage de l'ensemble des régions françaises. D'autres indicateurs, comme le nombre élevé d'allocataires du RMI (10% des allocataires métropolitains) permettent de prendre la mesure du problème de paupérisation qui touche la population régionale. La pauvreté frappe particulièrement des villes ouvrières telles que Roubaix ou Tourcoing (département du Nord) et constitue un problème public constamment à l'agenda, toutes collectivités locales confondues. Même si le positionnement européen de la région (frontière avec la Belgique, proximité de Bruxelles), a permis d'impulser une nouvelle dynamique de développement dans les années 1980<sup>289</sup>, cette situation créée de vives tensions avec l'Etat (notamment sur l'implantation des Zones d'Activités Commerciales) mais également une action volontariste forte et menée de concert entre les différents échelons de gouvernement locaux.

Dans ce contexte, le conseil régional occupe une place plus importante que dans nos autres cas d'études ainsi que dans la plupart des régions françaises. Comme l'indique Béatrice Giblin, l'engagement politique régional est ancien, puisque « dans les années 1970, l'assemblée régionale étant alors dotée de faibles pouvoirs, les élus de gauche (85 élus socialistes et communistes sur 108 membres) n'hésitent pas à interpréter la loi afin d'intervenir sur les affaires économiques locales » (Giblin 2005b, p. 6) et se structure essentiellement dans une logique de réponse à la crise industrielle qui frappe alors la région. La cohérence politique forte entre les deux départements qui composent la région, renforcée par la puissance des réseaux liés aux appareils partisans (Sawicki 1997), facilite cette cohésion d'ensemble et la légitimité de l'intervention régionale. Toutefois, le conseil régional doit composer avec la métropole Lilloise qui demeure le centre de l'espace régional et l'enjeu principal de la décentralisation en Nord-Pas-de-Calais (Desage 2006). Le conseil régional, même s'il est investi par des personnalités politiques de premier plan (notamment Michel Delbarre, ministre de la ville à la fin des années 1980) doit composer avec une métropole lilloise dont l'expansion entend contrecarrer le déclin des régions postindustrielles et notamment le bassin minier (Sawicki 2002b)

Concernant la démocratie participative, notons que la ville de Roubaix fut le théâtre de très importants mouvements de protestations urbains, notamment dans le quartier de l'Alma-Gare (Hatzfeld 1986 ; Neveu 2003 ; Miller 2002). Ces mouvements firent de la participation un de leurs modes d'action privilégiés et constituent encore aujourd'hui un mythe fondateur pour de nombreux militants de la démocratie participative. La région Nord-Pas-de-Calais fut également un des terrains d'expérimentation privilégiés de la politique de la ville. Comme nous le verrons ultérieurement, cette

---

<sup>288</sup> Source : Insee - Taux de chômage localisés par régions. Il est de 13,2% pour l'année 2009 (INSEE), soit 3 point de plus que la moyenne nationale.

<sup>289</sup> Cette orientation s'est notamment soldée par la construction de nombreuses infrastructures de transports, comme la ligne de TGV Paris-Londres, passant par Lille et largement appuyée par Pierre Mauroy, premier ministre de 1981 à 1984.

double action *dans* puis *sur* les quartiers en voie de paupérisation est fortement corrélée au thème de la démocratie participative.

## **D) Rhône-Alpes**

Dotée d'un territoire de 43 698 km<sup>2</sup> (6,5% du territoire français métropolitain) pour 6 065 959 habitants<sup>290</sup> (10% de la population totale) soit une densité assez élevée (138 hab. /km<sup>2</sup>), la région Rhône-Alpes est la deuxième région française en termes de superficie et de population. Le territoire régional est contrasté : les régions rurales et peu peuplée (Ain, Ardèche, Drôme, Haute-Savoie) côtoient un important réseau de centres urbains (essentiellement Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Valence). La population compte parmi les plus jeunes de France (19,3 % de la population a entre 15 à 29 ans). Celle-ci est principalement urbaine : huit rhônalpins sur dix vivent dans un pôle urbain ou dans la zone d'influence d'un pôle urbain. L'augmentation de la population périurbaine depuis une dizaine d'années est le corollaire de cette forte urbanisation.

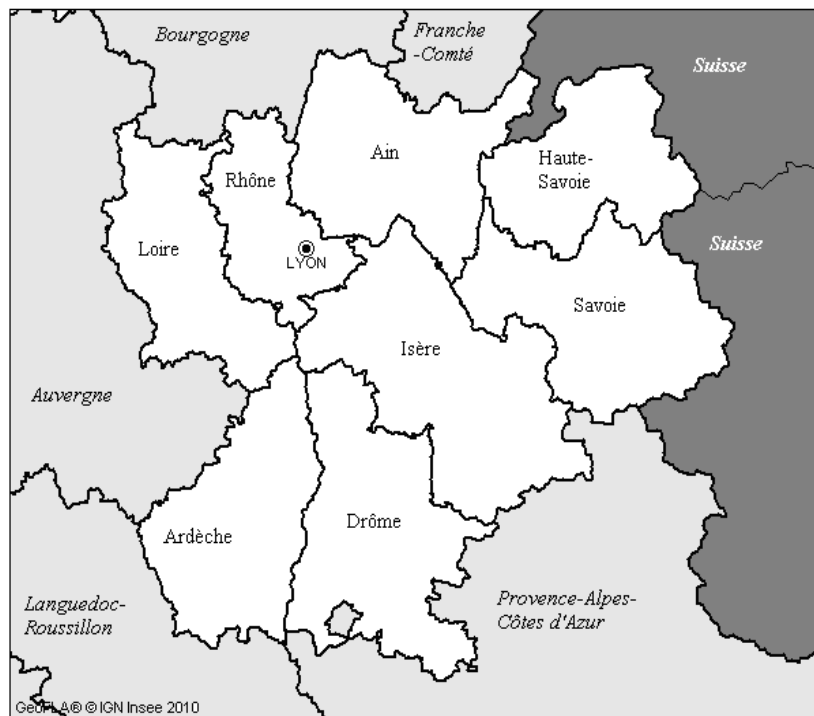
Le PIB de la région s'élève à 187 990 Milliards d'Euros (10% du PIB régional) faisant de Rhône-Alpes un important moteur économique français. La structure de l'économie rhônalpine a connu des évolutions sensibles depuis le début des années 1990. Si l'industrie (équipements mécaniques, métallurgie, chimie, caoutchouc, industries des composants et des équipements électriques et électroniques) constitue le cœur de l'activité économique régionale, certains secteurs s'avèrent particulièrement dynamiques, comme les secteurs de la pharmacie-parfumerie, des produits d'entretien (+13 % d'emplois supplémentaires entre 1999 et 2004) ou les composants électriques et électroniques (+3% sur la même période) au détriment de secteurs comme par exemple le textile (-27 %). L'ouverture sur le territoire régional (notamment en Isère) d'industries technologiques hautement qualifiées marque également le paysage économique. La région Rhône-Alpes conserve ainsi, depuis le début des années 1990, un taux de chômage relativement faible (9% pour l'année 2009) et dispose d'importants viviers d'emploi, malgré des disparités territoriales. En effet, le territoire de la région est hétérogène : constituée de zones périphériques enclavées dont l'accès est rendu délicat, entre autre, par le relief montagneux, Rhône-Alpes n'est pas à l'abri d'une rupture entre les différentes zones de son territoire<sup>291</sup>. Ces fractures, qui peuvent être spatiales et sociales, marquent les actions de l'Etat ainsi que celles de la région.

---

<sup>290</sup> Maud Coudène, « La croissance de la population se diffuse sur l'ensemble du territoire rhônalpin », *La lettre de l'Insee Rhône-Alpes*, n°1 2009.

<sup>291</sup> Le CPER 2000-2006 de la région Rhône-Alpes rappelle en introduction cette fragilité relative. Voir CPER 2000-2006, 3. *L'ensemble de ces atouts ne met pourtant pas Rhône-Alpes à l'abri de ruptures sociales et spatiales* in *Les orientations stratégiques*, pp. 3-4

Carte 5 : Le territoire de la région Rhône-Alpes



● Siège du conseil régional

Le territoire régional est fortement marqué par l'importance de ces collectivités départementales et urbaines. Les huit départements (Ain, Ardèche, Drôme, Haute Savoie, Isère, Loire, Rhône, Savoie) composant la région constituent des acteurs politiques incontournables<sup>292</sup>. Sur ces huit départements, plusieurs d'entre eux présentent des caractéristiques particulières : l'Isère et le Rhône sont des départements riches<sup>293</sup>, la Savoie et la Haute-Savoie ont une identité territoriale forte<sup>294</sup>, les départements de la Drôme et de l'Ardèche sont d'importants bénéficiaires des Fonds Structurels Européens. Les départements sont donc des acteurs incontournables pour le conseil régional, la puissance des uns contrastant avec les difficultés des autres. Cette situation oblige la région à naviguer entre les doléances extrêmement variées d'un territoire contrasté. Le territoire de Rhône-Alpes est également fortement structuré par son réseau de villes. Ce réseau regroupe huit villes principales de Rhône-Alpes : Lyon, Grenoble, Chambéry, Saint-Étienne, Roanne, Bourg en Bresse et

<sup>292</sup> Andy Smith (1997) souligne par exemple leur importance politique et économique concernant les fonds structurels : « Le rapport entre l'instance régionale et les conseils généraux est ici primordial. Une des raisons pour lesquelles le conseil régional de Rhône-Alpes est affaibli en matière de fonds structurels est la force des conseils généraux (notamment ceux de la Drôme et de l'Ardèche) et le poids politique des conseillers généraux au sein du conseil régional » (Smith 1997, p. 64)

<sup>293</sup> A titre d'exemple, pour l'année 2009, le département du Rhône dispose d'un budget primitif de 1 537,1 Millions d'Euros et l'Isère d'un budget de 1 330,5, millions d'Euros, soit 65% et 56% du budget du conseil régional. Toutefois, la capacité d'investissement de la région Rhône-Alpes reste pourtant nettement supérieure aux capacités des départements.

<sup>294</sup> Les départements de Savoie et de Haute Savoie, s'ils sont moins puissants économiquement, pèsent également sur l'articulation du territoire. Départements frontaliers, à l'histoire politique mouvementée, ils occupent une place à part dans le paysage départemental rhônalpin (Guérin 2004). Ces départements particuliers illustrent les contrastes existants entre les configurations politiques et économiques départementales en Rhône-Alpes.

Annecy. Il se matérialise dans la création de la Conférence des Villes Centres de Rhône-Alpes (CVCRA), en 1992<sup>295</sup>. Le poids politique de la CVCRA est le résultat d'une entreprise politique portée depuis le début des années 1990. Après une période de latence<sup>296</sup>, les tensions entre personnalités politiques membres de la conférence tendent à s'estomper au début des années 1990 et les élus urbains tentent d'établir un projet collectif<sup>297</sup>. Selon Marie-Christine Fourny (2000) La CVCRA dispose de trois atouts majeurs : un poids économique (les principaux pôles de développement y participent), un poids démographique (un rhônalpin sur cinq habite dans la conférence) et un poids politique (les responsables municipaux sont des figures politiques nationales, par exemple Raymond Barre, maire de Lyon et leader de la conférence). Peu à peu, la conférence devient un acteur régional à part entière<sup>298</sup>.

Le Conseil régional de Rhône-Alpes éprouve de grandes difficultés à exister dans le maillage des pouvoirs locaux au sein de son territoire. La position délicate de la région Rhône-Alpes est quasiment « idéal-typique » de la situation des régions françaises dans leur ensemble (Jouve 1998) : une cohérence territoriale et politique faible, un poids considérable des villes et de leur concurrence<sup>299</sup> dans la construction d'un dénominateur commun territorial, des départements très divers<sup>300</sup>, font du conseil régional de Rhône-Alpes « un géant économique mais un nain politique » (Jouve 1998, p. 118). Toutefois, cette faiblesse structurelle contraste avec l'attention portée à l'action politique du conseil régional. En effet, l'originalité du conseil régional de Rhône-Alpes est d'avoir été « pris au sérieux » par la recherche en science politique. A la fin des années 1990, un ouvrage collectif vient même consacrer ses activités comme des expérimentations heuristiques, permettant de

---

<sup>295</sup> En 1992, le CVCRA est créé. Pour ses promoteurs, l'objectif se situe très clairement à une échelle régionale : « Il s'agira de l'entendre comme une alliance d'ordre politique entre municipalités, un projet volontaire, qui met en place des dispositifs partenariaux transversaux des hiérarchies et découpages fonctionnels (Offner Pumain, 1996) et qui ne se superpose pas nécessairement aux réseaux des relations sociales et économiques ni des infrastructures de communication ». (Fourny 2000 p. 247). En tant que nouvel acteur régional, la CVCRA va peser sur la rédaction du schéma de développement régional publié en 1992 : le lobbying de la CVCRA prend forme dans l'évocation par le document régional d'un réseau de villes, dans la droite lignée de la conception de la Conférence. En 1994, la CVCRA va même jusqu'à s'opposer aux directions politiques de la région considérées comme trop tournées vers le rural. Cette action débouche sur la prise en compte du réseau de villes dans le CPER 1994-1998. Les villes font bloc dans la recherche de financements et dans leur influence à l'échelle régionale, grâce à la structure souple du CVCRA.

<sup>296</sup> La configuration de l'espace urbain et la disposition des villes en Rhône-Alpes intéressent les autorités publiques depuis de nombreuses années. Dans les années 1970, on parle par exemple de l'axe « Lyon/Saint-Étienne/Grenoble ». Mais les tensions existantes entre les villes barrent la route à une véritable construction d'un réseau.

<sup>297</sup> la CVCRA dynamise son action, avec notamment la signature du « contrat de fonctions majeures », sorte de feuille de route commune aux huit villes, signée de 1995 et relancée en 1999.

<sup>298</sup> « Contrairement à la plupart des réseaux de villes, transrégionaux ou infrarégionaux, la Conférence se positionne ainsi comme un acteur de niveau régional. C'est la région qui représente le référent de l'action, le champ spatial de l'intervention ainsi que le niveau institutionnel pertinent » (Fourny 2000, p. 249)

<sup>299</sup> Dont la plus prégnante reste celle entre Lyon et Grenoble.

<sup>300</sup> La Savoie n'est rattachée à la France que le 4 septembre 1860.

considérer la région comme un « laboratoire » politique (Jouve Spenlehauer Warin 2001)<sup>301</sup>. Ce constat ne débouche pas pour autant sur une réification de la situation rhônalpine : ainsi, les auteurs affirment collectivement que « quelque soit l'angle à partir duquel on s'efforce de rendre compte de la volonté des efforts du conseil régional de Rhône-Alpes pour dynamiser son fonctionnement interne et pour prendre une part active dans la production de politiques publiques, on en revient toujours à souligner les limites du pari politique initial » (*Ibid.*, p. 25). Les limites principales renvoient aux éléments de contexte défavorables (instabilité politique) qui ont pu amoindrir les capacités d'action collective des élus régionaux, du fait de la sclérose relative du processus décisionnel. Malgré ces constats, l'action publique régionale s'est avérée digne d'intérêt pour les chercheurs intéressés par la question régionale au sens large, mais également par les évolutions de l'action publique.

Concernant la démocratie participative, le territoire de Rhône-Alpes abrite depuis les années 1960 des expérimentations et des traditions politiques comptant parmi les références des promoteurs de la participation citoyenne. C'est tout d'abord le cas des Groupes d'Action Municipaux (GAM). Particulièrement actifs dans la ville de Grenoble, les GAM sont créés en 1964. Mouvement porté par un réseau associatif de centre gauche (*Vie Nouvelle, Peuple et culture, Economie et humanisme*) de la C.F.D.T. et des Unions de Quartier, les GAM prônent l'autogestion des équipements de quartier et l'association des habitants à la gestion municipale (Frappat 1979 ; Clochon 2009). L'alliance de ces réseaux avec le Parti Socialiste en 1977 correspond à une promotion forte du thème de la participation citoyenne. La démocratie participative devient ainsi un élément de l'histoire de l'agglomération réactivé de manière récurrente par les élites locales (Clochon 2009). Outre ces éléments historiques, plusieurs municipalités, la plupart du temps dirigées par le Parti Communiste vont également adopter à la fin des années 1990 des dispositifs participatifs emblématiques : c'est notamment le cas du budget participatif de la ville de Grigny, située en banlieue Lyonnaise<sup>302</sup>, ou du conseil consultatif budgétaire de la ville de Pont-de-Claix en banlieue de Grenoble<sup>303</sup>. La démocratie participative renvoie donc à un ensemble de discours et de pratiques identifiées sur le territoire.

---

<sup>301</sup> Les trois auteurs sont pour le moins explicite sur ce positionnement : « Comparé à ce qui se passe dans d'autres régions, le conseil régional Rhône-Alpes figure depuis longtemps parmi les plus dynamiques et innovants en termes de production de politiques publiques. Cette région montre en particulier comment les collectivités locales de niveau régional peuvent ou, du moins, tentent au mieux de composer par leurs politiques publiques la faiblesse de leur ancrage politique territorial. C'est pourquoi une partie importante du présent ouvrage est consacrée à ce que fait la région Rhône-Alpes en matière de politiques publiques » (Jouve Warin Spenlehauer 2000, p. 21)

<sup>302</sup> Cf. « A Grigny, le budget participatif au crible du bon sens », *La Croix* 20/02/2008

<sup>303</sup> Cf. Véronique Berkani, « Conseil consultatif budgétaire, Pont-de-Claix (Isère). Les bons comptes font, les bons administrés », *Territoires*, n°460, septembre 2005

## II- La structure politique des conseils régionaux : les règles institutionnelles postulées

Si la morphologie des cas d'études n'a pas été considérée comme un exercice de création de variables indépendantes, il en va tout à fait différemment de l'explicitation des règles institutionnelles applicables à l'ensemble des conseils régionaux français. Au-delà du constat récurrent des difficultés d'existence et d'autonomisation de l'action des conseils régionaux, il semble tout à fait crucial de revenir sur les enseignements des sciences sociales concernant la structuration de l'institution régionale, dans la mesure où nous nous sommes engagés dans une voie théorique empruntant largement les outils du néo-institutionnalisme.

Au titre des règles institutionnelles, nous retiendrons ainsi quatre pôles, allant du positionnement du conseil régional dans son environnement jusqu'aux caractéristiques de l'organisation régionale : une faible structuration horizontale du territoire régional contrastant avec un dynamisme de l'activité verticale (A), un type spécifique d'action publique (B), la séparation franche existant entre l'exécutif et l'assemblée régionale (B), et la prégnance des logiques de coalitions politiques (A). Ces quatre éléments sont issus de revues de littérature et entendent reprendre les principales règles structurant les opportunités et les contraintes des acteurs évoluant au sein des conseils régionaux français.

### ***A) La représentation des intérêts sociaux et territoriaux***

Le conseil régional est une des interfaces de la représentation territorialisée des intérêts sociaux et politiques présents dans l'espace régional. Afin d'énoncer clairement les règles institutionnelles postulées concernant cette représentation, nous reprendrons la distinction opérée par Patrick Le Galès (1999) entre la dimension verticale et horizontale de la gouvernance territoriale : une dimension horizontale, de coordination d'acteurs et une dimension verticale de mise en visibilité de la coordination. En nous appuyant sur cette abscisse et cette ordonnée, nous souhaitons caractériser l'articulation de ces dimensions dans l'espace régional, en revenant sur la difficile structuration des intérêts économiques et de l'opinion publique à l'échelle régionale (1) puis sur la centralité des stratégies d'ouverture internationale (2).

#### **1) CESR et opinion publique : faiblesses de la coordination horizontale.**

Paul Allières (1989) distingue deux catégories d'acteurs pouvant faire des « usages sociaux de la région » : d'une part, les acteurs économiques, parmi lesquels patronats locaux et groupes corporatifs (agricoles en l'occurrence) et d'autre part, les groupes sociaux composant la population française. Deux questions de recherche sont alors définies par P. Allières à propos de ces deux groupes et de leurs usages de l'espace régional. Pour les acteurs économiques, il s'agit de comprendre la manière



dont les représentants d'une même profession peuvent adopter une stratégie d'intégration forte ou faible de l'espace régional en fonction de leurs ressources<sup>304</sup>. Pour la population, il s'agit d'appréhender l'impact d'une surreprésentation des classes sociales favorisées (cadres supérieurs) et mobiles, susceptibles de favoriser l'implantation d'une représentation positive de (voire d'une appartenance à) l'espace régional. Pour Paul Allières, ces usages sociaux de la région, qui constituent les deux piliers de la dimension horizontale de la gouvernance régionale, pourraient à terme constituer des facteurs d'affirmation et d'enracinement du « fait régional » en France. Or, les réponses apportées aux questions de Paul Allières, après vingt ans de décentralisation, sont timorées. Les deux incarnations de l'horizontalité régionale – les CESR en tant qu'instance du dialogue social territorial et l'opinion publique en tant qu'indicateur de l'identité collective régionale – illustrent la timidité et l'incertitude des liens horizontaux établis par les conseils régionaux avec leur environnement.

Les Conseils Economiques et Sociaux régionaux (CESR) constituent le principal mécanisme d'expression des acteurs économiques et sociaux au sein des territoires régionaux. Ces conseils sont le résultat des réformes successives d'une instance consultative créée par l'Etat dans le cadre de la régionalisation amorcée en France dans les années 1960. Les Conseils Consultatifs Economiques et Sociaux (CCES)<sup>305</sup> sont les premières instances de ce type. Ils sont toutefois réformés en 1982 à l'occasion des lois de décentralisation. Compte tenu des menaces qui pèsent sur ces structures<sup>306</sup>, les CCES deviennent les Conseils Economiques et Sociaux (CES) et introduisent deux changements, tous deux mis en pratique dans la loi du 2 mars 1982 et le décret du 11 mars 1982. Le premier est

---

<sup>304</sup> Dans son article, Paul Allières illustre la manière dont les représentants du monde agricole en Aquitaine intègrent très favorablement la région, contrairement aux représentants de la profession en Languedoc-Roussillon, qui préfèrent traiter avec l'Etat. Les déterminants de ces stratégies sont éminemment locaux et liés aux structurations régionales du corporatisme agricole. Sur le cas des agriculteurs dans la région Aquitaine, voire les développements d'Olivier Nay (1997a).

<sup>305</sup> Les CCES sont créés par la loi du 5 juillet 1972 et le décret du 5 septembre 1973, avant même la création des collectivités régionales en tant que telle. Les Etablissements Publics régionaux (EPR) encore sous contrôle de la tutelle préfectorale, se voient alors doublés de structures strictement réservées aux représentations socioprofessionnelles. Ces comités permettent aux représentants socio-économiques, déjà présents au sein des CODER de 1964 à 1972, d'obtenir une structure de représentation propre, jumelle de son homologue politique (EPR), également créée en 1972. Expérimentée en Ile-de-France à partir de 1963, cette formule bicamérale sera adoptée législativement à la suite de l'échec de la proposition, contenue dans le référendum du général de Gaulle en 1969, de la constitution d'assemblées régionales mixtes, composées d'élus au suffrage universel et de représentants socio-économiques (Bodineau 1994, p. 48). Sollicités par le préfet de région sur les dossiers qui lui semblent opportuns, les CCES sont consultés au même titre que l'assemblée politique qu'est l'EPR. Les membres des CCES sont désignés pour 5 ans, sont au nombre de 30 à 80 membres selon les régions et doivent se répartir de la manière suivante : 50% au moins de représentants d'organisations professionnelles ; 10% au moins de représentants d'activité spécifiques à la région ; 25% au moins de représentants d'activités sanitaires, sociales, familiales, éducatives, scientifiques, culturelles et de professions libérales ; 10% au plus de représentants de personnalités qualifiées nommées par décret.

<sup>306</sup> Les lois de décentralisation de 1982 menacent l'existence des CES. Le soutien politique affiché par certains présidents de CES à l'égard de Valéry Giscard d'Estaing lors de l'élection présidentielle de 1981 risque en effet d'être sanctionné par le gouvernement socialiste.

une recomposition de ses membres<sup>307</sup>. La deuxième est une réduction des possibilités et de l'étendue de sa capacité de saisine, dont les modalités sont à présent floues et marginales (Bodineau 1994, pp. 50-51). Toutefois, malgré ces restrictions, les lois de décentralisation débouchent sur l'instauration progressive d'un bicaméralisme régional. Réformés en 1986, quelques mois avant les premières élections régionales, après quatre ans de latence, puis en 1989, au terme de leurs premiers mandats, les CES voient leurs conditions de saisine progressivement précisées et élargies (saisine obligatoire sur le budget et les domaines de compétence nouvellement attribués aux régions). Le pouvoir d'auto-saisine est également assuré, permettant aux CES d'exister de leur propre chef. Désormais, l'instance n'est plus saisie par l'Etat, mais par les collectivités régionales. Le bicaméralisme fait émerger des logiques de dialogue et sollicitation calquées sur le modèle national. Les CES deviennent alors les Conseil Economiques et Sociaux régionaux (CESR) à l'occasion de la loi Administration Territoriale de la République en 1992, qui sera également l'occasion d'un nouveau renforcement de l'institution, configurant les CESR comme de véritables structures du dialogue social local et plus seulement comme des structures de représentation des seuls intérêts économiques<sup>308</sup>. Toutefois, l'ambiguïté du statut des conseillers<sup>309</sup>, ainsi que la faiblesse de leur pouvoir de contrainte sur l'institution régionale<sup>310</sup> et la nature des missions qui leur sont confiées<sup>311</sup>, font des CESR des institutions faibles et régulièrement remises en cause.

---

<sup>307</sup> La représentation des activités spécifiques disparaît et le principe d'une parité entre collègues patronaux et syndicaux est adopté.

<sup>308</sup> Les principes qui régissent leur organisation sont à présent de trois ordres. Premièrement, leur composition. De 40 à 110 membres, les CESR sont composés comme suit : 35% de représentants des entreprises et des activités indépendantes (Chambres consulaires, unions patronales, organisations agricoles et professionnelles, professions libérales) ; 35% de représentants des organisations syndicales de salariés, issus de centrales syndicales représentatives CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC, FEN (une répartition en fonction des résultats aux élections professionnelles peut être opérée) ; 25% de représentants de la vie collective (conseillers désignés par l'enseignement supérieur, la recherche, le tourisme, les associations culturelles et sociales, de protection de la nature ou des consommateurs ; 5% des personnalités nommées par le premier ministre. La plupart des membres sont désignés par leurs organisations, même si des procédures d'élections existent dans le cas d'un impossible accord sur la nomination. Si les deux premiers collèges sont paritairement représentés, l'influence des personnalités extérieures est largement marginalisée par rapport aux précédentes formules de CES.

<sup>309</sup> Si les membres des CESR bénéficient des mêmes dispositions législatives que les conseillers régionaux, leur régime d'indemnisation est déterminé par l'assemblée régionale et se détermine donc de manière aléatoire. Les membres des CESR ne disposent pas de crédit d'heures correspondant à la préparation de travaux et des réunions, ni de droits à la formation. Dans les faits, leur statut n'est donc pas strictement similaire à ceux de leurs homologues politiques.

<sup>310</sup> A l'instar des conseils régionaux, les CESR sont fortement présidentialisés. Comme le note, Pierre Bodineau, lui-même président du CESR de Bourgogne, « face au pouvoir politique régional, nécessairement personnalisé dans l'exécutif, l'autre assemblée doit pouvoir s'identifier dans une personnalité dont l'autorité tient par la force des choses, à sa magistrature d'influence plus qu'à un pouvoir réel » (Bodineau 1994, p. 60). Le président est élu pour trois ans par le conseil lors de son installation, à l'instar du Bureau. Le Bureau est composé selon le règlement intérieur de chaque CESR, mais doit impérativement assurer une représentation paritaire des deux premiers collèges. L'organisation des commissions thématiques, lieu principal de l'activité du CESR est laissée à l'autodétermination des instances. Elles peuvent calquer les commissions de l'assemblée régionale ou pas et organiser leurs travaux comme elles l'entendent. Concernant les conditions de saisine et d'auto saisine, la loi de 1992 prévoit trois types de procédures : Saisine obligatoire : le conseil régional doit obligatoirement soumettre à l'avis du CESR les documents relatifs à tous les documents de planification et schémas directeurs, dont le Contrat de Plan Etat-région, l'ensemble des documents

Concernant la population, les travaux académiques et les représentations ordinaires des acteurs politiques s'accordent sur une idée : les conseils régionaux sont des institutions jugées favorablement mais dont l'action reste méconnue. Les mesures régulières du « fait régional » par l'Observatoire Interrégionale du Politique (OIP), entre 1986 et 2004, n'ont cessé de montrer que la population française présente une opinion paradoxale : pourtant convaincue que les présidents de conseils régionaux doivent jouer un rôle de premier plan dans la construction européenne et la décentralisation (Dupoirier 1998a ; Reynié Roy 2004), la moitié des enquêtés n'identifient pas l'existence d'un projet politique régional et une large proportion d'entre eux s'estime mal informée des actions engagées par les régions (Reynié Roy 2004). Cet attachement de l'opinion publique aux conseils régionaux a été qualifié par Elisabeth Dupoirier (1998b) de régionalisme « fonctionnel », dans le sens où la reconnaissance d'une fonction des conseils régionaux s'installe dans l'opinion sans pour autant déboucher sur une appartenance plus « culturelle », cette dernière demeurant toujours ancrée dans des territoires plus restreints (départements, communes). L'idée d'une méconnaissance du fait régional s'inscrit plus trivialement dans les difficultés à faire correspondre un territoire d'appartenance culturelle et les découpages administratifs hérités des régionalisations Clémentel. Christian Bidegaray (2004) note, avec une pointe d'humour, que le très faible intérêt suscité par la campagne des élections régionales dans la population au début de l'année 2004 s'explique en grande partie par la non-évidence d'une appartenance régionale : « ce désintérêt des citoyens trouve également sa source dans l'artificialité de l'échelon régional, coincé entre la commune, terrain de notabilité et de proximité et le département, symbole de la tradition républicaine et de l'aide sociale. Trop petite et trop grande à la fois, dotée de compétences limitées, la région française a bien du mal à susciter les passions. Le simple nom des régions suffit à en montrer l'artificialité. Comment qualifier l'habitant du Nord-Pas-de-Calais ? L'habitant de la région Centre est-il un Centré ou un Centriste ? Et que dire de celui qui réside en Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA), est-ce un Pacais ou un Pacain ? » (Bidegaray 2004, p. 596). Parmi nos cas d'étude, aucune des régions ne disposent d'une identité régionale de type ethno-régionaliste (Pasquier Izquierdo 2004). Par exemple, la région

---

budgétaires, l'ensemble des décisions prises dans le cadre des compétences obligatoires des régions. La saisine obligatoire est donc l'assurance pour les CESR de dresser des bilans de l'action régionale, sur la base de document d'orientation générale, précis, adopté dans le cadre de l'exercice politique, même si l'exercice reste uniquement consultatif, rien ne contraignant le conseil régional à tenir compte de ces avis ; Saisine du président de la région : il s'agit d'un résidu du rapport existant entre le CES et le président de région. Le président peut décider de solliciter le CESR sur les sujets qui lui semblent opportuns, pour une étude, un état des lieux, un bilan ou un avis ; Auto saisine : cette possibilité concerne les dossiers éloignés des préoccupations régionales, mais pouvant concerner la population de la région. Les CESR ne peuvent pas pour autant se saisir systématiquement des dossiers régionaux.

<sup>311</sup> Les fonctions occupées par les CESR concernent principalement l'évaluation des politiques publiques, la prospective, la coopération interrégionale, en d'autres termes des missions entourant le cadre décisionnel pur (préparation des dossiers, débats et votes des politiques publiques). La consultation renvoie ici à l'institutionnalisation d'une fonction de veille, d'observation et d'avis, toujours cantonnée à un rôle restreint et laissée à l'arbitrage final du conseil régional.

Rhône-Alpes ne dispose d'aucune identité territoriale héritée, contrairement à certains de ses départements (Tournon Kukawka 2001). Les régions construisent ainsi leur identité dans l'action, en mobilisant, entre autres, l'aménagement du territoire comme une ressource de construction politique dans les échanges politiques territoriaux.

En résumé, le territoire régional constitue en France un espace inachevé du dialogue social et de l'appartenance politique de la population. Malgré des avancées significatives, notées depuis quelques années, notamment concernant l'identification populaire des conseils régionaux (Roy 2005), les institutions régionales françaises sont, à de rares exceptions près, des acteurs parvenant difficilement à assurer la coordination des acteurs collectifs peuplant leur territoire, des entreprises à la population en passant par les syndicats.

## 2) La coopération interrégionale : le dynamisme vertical

Outre une faiblesse relative des capacités de mobilisation interne, les conseils régionaux français ont largement structuré leur action selon des logiques interrégionales et internationales (Balme 1996). Les exemples de l'arc atlantique (Brouard 1996), des quatre moteurs pour l'Europe (Kukawka 1999), de l'ouverture de nombreuses représentations régionales à Bruxelles, à l'instar de leurs homologues européennes (Hooghe Marks 1996)<sup>312</sup> et de l'insertion des régions dans de nombreux réseaux de pouvoirs locaux européens et mondiaux<sup>313</sup> sont autant d'éléments empiriques alimentant le constat d'une centralité de l'engagement «vertical» (pour poursuivre l'image empruntée à Patrick Le Galès de la gouvernance) des régions françaises. Toutefois, si ce type d'engagement a constitué le socle empirique de la quasi-totalité des études traitant de l'Europe des régions (Carter Pasquier 2006), l'importance de ces structururations transrégionales doit être rapportée à la réalité du maintien d'un équilibre entre logiques horizontales et logiques verticales.

Bernard Jouve (1998) a offert un exemple caractéristique de cet état de fait en analysant la manière dont le conseil régional de Rhône-Alpes a engagé successivement deux stratégies distinctes de mobilisation régionale depuis la fin des années 1980. La première stratégie se base sur le renforcement de la dimension internationale (verticale) de la région Rhône-Alpes : la création des « quatre moteurs pour l'Europe », l'ouverture d'une représentation permanente à Bruxelles,

---

<sup>312</sup> En 2010, toutes les régions françaises ont une représentation permanente auprès de la commission européenne et du comité des régions, parfois partagée entre plusieurs régions (Auvergne / Centre / Limousin ; Bourgogne - Franche Comté Europe ; Bretagne/ Pays de la Loire/ Poitou-Charentes), mais le plus souvent seule (Alsace ; Aquitaine ; Basse-Normandie ; Bretagne ; Corse ; Haute-Normandie ; Ile-de-France ; Languedoc Roussillon ; Lorraine ; Midi-Pyrénées ; Nord Pas-de-Calais ; Picardie ; Provence-Alpes-Côte d'Azur (P.A.C.A.) ; Rhône-Alpes)

<sup>313</sup> Citons par exemple la Conférence de régions Périphériques Maritimes, l'Association des régions Frontalières Européennes, le *Innovating Regions in Europe, le European Network of Regions Improving Citizens' Health*, l'Association des régions Fruitières Légumières et Horticoles, l'Association des régions Européennes des Produits d'Origine. Ces réseaux sont très divers, peuvent être thématiques et prolifèrent notamment sous l'influence de l'action des programmes FEDER et INTERREG de l'Union Européenne.

l'activisme rhônalpin dans le domaine des collaborations interrégionales accompagnent une forte présidentialisation de la région, désormais incarnée par le président de région, alors symbole d'une élite politique « renouvelée » en opposition aux réseaux notabiliaires départementaux. Le début des années 1990 est marqué par un changement de stratégie : la région se saisit de l'aménagement du territoire<sup>314</sup> afin d'imposer son *leadership* territorial (horizontal). Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) de 1992, qui constituerait selon Bernard Jouve « le document fondateur d'une identité régionale », met en place des procédures contractuelles simplifiées entre région et zones urbaines et rurales qui permettent à la région d'instaurer un découpage nouveau des territoires d'action publique infrarégionaux et ainsi de dépasser la mainmise des élus départementalistes<sup>315</sup>. Les stratégies verticales et horizontales se complètent, les premières tentant souvent de pallier aux faiblesses des secondes.

Si les opportunités européennes et internationales structurent sans conteste le champ des possibilités de l'action régionale en France, l'enjeu du positionnement des conseils régionaux dans leur propre territoire n'est jamais absent. La structuration des organes politiques au sein même des conseils régionaux et plus précisément la prégnance des logiques de représentations départementales rappellent, comme nous allons le voir, cet état de fait.

## ***B) Qu'est ce que l'action publique régionale ?***

Contrairement aux *Länder* allemands ou aux autonomies espagnoles, les conseils régionaux français ne disposent par de pouvoir législatif (*law-making*). Cette réalité juridique conduit à envisager l'action publique régionale française comme un phénomène mouvant, correspondant à un regard sociologique particulier.

En effet, les conseils régionaux sont des acteurs de l'action publique locale, nationale et européenne à différents titres. D'une part, ils disposent de compétences propres qui leur ont été transférées par l'Etat au fur et à mesure des lois de décentralisation. La région se voit ainsi confier des missions dans le domaine de l'action économique<sup>316</sup>, de l'aménagement du territoire<sup>317</sup>, de la

---

<sup>314</sup> Yves Deloye qualifie la politique d'aménagement du territoire de « politique Thaumaturge » (Deloye, 1997) puisqu'elle est systématiquement invoquée par les élus locaux de toute obédience politique comme une réponse à l'ensemble des problèmes fondamentaux de la société française (chômage, santé, école, aide sociale). L'exécutif rhônalpin semble participer à cette réification de l'aménagement du territoire qui trouve, selon Y. Deloye, son apogée dans les débats précédents l'adoption de la LOADT en 1995.

<sup>315</sup> Bernard Jouve analyse et résume le passage d'une stratégie à l'autre, sous forme chronologique : « D'une mobilisation de ressources extra régionales ayant notamment conduit à une présidentialisation de l'institution, on passe à une tentative de mobilisation interne, de structuration du territoire par le biais de la production d'une nouvelle élite locale dont la légitimation s'effectuerait dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire menée par le Conseil régional », (Jouve 1998, p. 121).

<sup>316</sup> Les attributions de compétence accordées en 1982 prolongent plus qu'elles ne changent les missions spécialisées confiées jusqu'en 1980 aux CODER et EPR. Les conseils régionaux peuvent ainsi octroyer des aides directes aux entreprises (voir par exemple Catlla 2007) et peuvent entreprendre depuis 2004 la rédaction de Schémas régionaux de

formation professionnelle et de l'apprentissage<sup>318</sup>, de la gestion des lycées<sup>319</sup>, des transports ferroviaires<sup>320</sup>, de la recherche<sup>321</sup>, de l'environnement<sup>322</sup>, du tourisme<sup>323</sup>, de la culture<sup>324</sup>, des infrastructures<sup>325</sup> ou de la coopération décentralisée<sup>326</sup>. D'autre part, les conseils régionaux ont progressivement débordé de leurs prérogatives légales pour s'engager dans d'autres secteurs d'action publique<sup>327</sup>. La clause de compétence générale, présente dans les lois de décentralisation de 1982<sup>328</sup>, permet en effet aux régions de s'engager dans des secteurs d'action situés en dehors de leurs

---

Développement Economique (SRDE). Ces schémas, conventionnés avec l'Etat, accordent une place nouvelle aux conseils régionaux dans la planification économique leur permettant de créer des bases communes pour la coordination des différentes actions entreprises dans ce domaine. Quasiment toutes les régions françaises ont entrepris ce type de schéma entre 2004 et 2010. Les régions peuvent enfin participer à des sociétés d'économie mixte, ou des garanties d'emprunt.

<sup>317</sup> Le Contrat de Plan Etat-région (CPER) constitue bien entendu l'instrument principal de ces politiques. Au-delà des régions, les CPER sont devenus les instruments centraux de la planification décentralisée, véritables arènes de négociations des intérêts locaux (Leroy 1999 ; Gaudin 2004). Depuis 1982, cinq générations de contrats de plan quinquennaux se sont succédées. L'aménagement du territoire prend également corps dans la possibilité offerte aux régions, en 1999, de rédiger un Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRADT).

<sup>318</sup> Il s'agit du seul « bloc » de compétence transféré aux régions en 1982. Si cette délégation est restée largement superficielle jusqu'au début des années 1990, quelques tendances ont favorisé l'affirmation des régions dans leurs responsabilités (Bel Méhault Mériaux 2003). La mise en place depuis 1993 des Plans régionaux de Développement de la Formation Professionnelle a notamment constitué un outil conséquent de coordination à disposition des régions.

<sup>319</sup> Les lois de décentralisation de 1982 ont confié la gestion et l'entretien des bâtiments des lycées aux conseils régionaux. En 2004, les personnels techniques de ces lycées ont également été transférés aux régions. Les régions sont par ailleurs un peu plus impliquées dans les activités éducatives et culturelles entourant les lycées, par le biais de participation accrue à divers dispositifs consultatifs (notamment le Conseil Consultatif de l'Éducation Nationale présent dans chaque territoire).

<sup>320</sup> L'originalité de cette compétence est d'avoir inauguré une expérimentation préalable au transfert de compétence (Olliver-Trigalo 2007 ; Barone 2009). Après trois ans d'expérimentation dans sept régions pilotes (1997-2000), la compétence en matière d'organisation des transports ferroviaires de voyageurs régionaux est attribuée aux conseils régionaux en 2000. Depuis le milieu des années 1990, les régions sont également en charge de la rédaction de Schémas régionaux de Transports (SRT), qui jouent le même rôle que les autres types de schéma (coordination, prospective) mais dans le secteur des transports.

<sup>321</sup> Les régions ont la possibilité de constituer des pôles de développement technologiques régionaux et de financer les laboratoires, même si la définition de la politique de recherche reste nationale. Cette compétence reste toutefois soumise à la volonté des régions, à la différence des compétences transférées.

<sup>322</sup> Les régions doivent depuis 2002 élaborer des Plans Régionaux d'Amélioration de la Qualité de l'Air, ainsi que des Plans régionaux des Déchets Industriels Spéciaux. Les régions peuvent également être impliquées dans l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

<sup>323</sup> Dès 1992, la région est chargée de la création d'un comité régional du tourisme et peut également produire un Schéma Régional du Tourisme.

<sup>324</sup> Outre la possibilité de gérer des immeubles classés monuments historiques, les régions peuvent également subventionner les activités culturelles.

<sup>325</sup> Ces prérogatives concernent essentiellement les aérodromes, les ports et les voies navigables.

<sup>326</sup> L'activité de coopération régionale remonte à 1982. De nombreuses initiatives de coopération interrégionales ont été initiées depuis plus de vingt ans (voire Balme 1996)

<sup>327</sup> Albert Mabileau note que les politiques publiques locales sont marquées dans leur ensemble par un mouvement de prolifération, témoignant d'une volonté des nouvelles autorités locales, dotées d'une autonomie « euphorisante » de s'engager dans des secteurs toujours plus différenciés, mettant parfois en péril la cohérence d'ensemble de ces actions : Mais leur caractéristique est de se développer dans une multitude de sens désorganisée : « La décentralisation marque la fin de la « liberté d'inaction », au moins de la gestion en bon père de famille, qui, dans une société libérale, limitait au maximum les interventions des autorités publiques. Elle lui substitue des interventions tous azimuts, sans ligne cohérente au moins dans les premières années, qui témoignent de la volonté des responsables d'affirmer leur liberté d'action et de marquer l'emprise sur leur territoire, bien au-delà des compétences qui leur ont été attribuées. » (Mabileau 1997 p. 359)

<sup>328</sup> Dans l'article 59 de la loi du mars 1982

compétences attribuées tout en respectant l'unité nationale<sup>329</sup> et l'autonomie des collectivités départementales et communales. Ensuite, les conseils régionaux sont amenés à participer à la gestion des fonds structurels européens. Si ces fonds ont été gérés par les préfets de région, souvent au profit d'échelle territoriale infrarégionale (Smith 1997), un transfert de gestion a été expérimenté en Alsace à partir de 2003 et inscrit comme potentialité de gestion dans la loi de 2004. Même si l'Etat reste le principal gestionnaire de ces fonds, un mouvement certain semble se dessiner vers une plus forte régionalisation de la gestion des fonds structurels. Enfin, les régions sont également amenées à prendre part à un ensemble d'actions publiques partenariales, dans différents secteurs d'action. Les procédures de « financement croisé » constituent le principal canal de cette participation : elles permettent aux conseils régionaux de prendre part à un financement global sans assumer seules la conduite de l'action publique. Les conseils régionaux peuvent par ailleurs intégrer des arènes de gestion sectorielle, comme dans le cas des politiques maritimes qui voient apparaître des initiatives en provenance des conseils régionaux au sein d'un cercle élargi d'acteurs de toutes échelles (Saliou 2010).

L'appréhension sociologique de l'action publique locale a connu de profonds bouleversements depuis le début des années 1980. D'une analyse séquentielle, tentant de s'opposer au « dédain » exprimé par la science politique pour les politiques locales (Mény 1985)<sup>330</sup>, le regard s'est progressivement porté vers l'intégration de cette action publique dans les mécanismes de la gouvernance territoriale. Patrick Le Galès (1998), considérant la faiblesse de l'apport des politiques locales aux théories classiques de l'analyse des politiques publiques, propose d'appréhender l'action publique locale comme une arène, un espace d'interaction et de recomposition de l'action publique. Concrètement, cette posture implique de mobiliser les politiques locales comme le lieu « d'application des différentes approches théoriques » (Le Galès 1998, p. 105) et notamment celles étudiant les « processus de création de villes ou de régions comme acteurs collectifs » (Le Galès 1998, p. 107). Les politiques publiques locales constitueraient des espaces d'observation permettant d'appréhender la formation des forums et des arènes et de mesurer concrètement l'ampleur des acteurs mobilisés (publics, privés, associatifs, européens, centraux, infranationaux). Ces espaces se

---

<sup>329</sup> Les actions régionales doivent être conformes à l'article 34 de la constitution française, portant sur l'égalité d'application de la loi à tout le territoire national.

<sup>330</sup> Yves Mény évoque ce « dédain » pour les politiques locales, considérées comme de la politique « basse » (*low politics*) en opposition aux politiques nationales, plus dignes d'intérêt (*high politics*). Il entreprend alors de considérer l'action publique locale à l'aide de grilles d'analyse séquentielle développées à propos de l'Etat (Rose), distinguant stade initial, mise à l'agenda (problème), décision locale, mise en œuvre et impact (évaluation), afin de fournir une typologie de ces politiques. Il distingue alors plusieurs degrés d'une échelle de décision : la non-décision, le refus d'obtempérer, la gestion des subventions d'Etat, les capacités de courtage, le détournement d'une politique nationale et la production de compétences constituent l'éventail de ces politiques allant du degré le plus faible d'autonomie au degré le plus fort.

structurent essentiellement autour de « problèmes » à résoudre : ils forment autant de *sous-systèmes* d'action publique dans lesquels sont engagés, entre autre, les conseils régionaux.

Olivier Borraz (1999) a lui aussi suggéré une prise en compte systématique de la fragmentation de l'action publique et du nombre croissant des intervenants au cœur de l'action publique, en insistant sur les décalages temporels des dynamiques des problèmes, des territoires et des organisations, qui constituent l'espace même de l'intervention politique, dans le sens où les acteurs politiques ont la tâche spécifique de réduire ces décalages. Ces décalages s'expriment notamment à travers la multiplication des adjoints de mairie (Borraz 1995 ; 1999), qui ont pour tâche de faire correspondre l'émergence d'un problème à un territoire donné, tout en assurant l'institutionnalisation des instruments de résolution du problème. Les logiques portées par les adjoints peuvent être contradictoires et doivent être coordonnées par différents mécanismes. La fragmentation en sous-systèmes autonomes a des répercussions institutionnelles fortes et fait apparaître un espace d'affrontement potentiel entre les politiques locales, qui ne mobilisent ni les mêmes problèmes, ni les mêmes acteurs<sup>331</sup>. L'action publique régionale sera donc entendue comme la production incessante d'arènes politiques, liées à la structuration de sous-systèmes qui impactent la répartition des ressources organisationnelles et de l'autonomie des groupes d'acteurs régionaux (élus et administration) les uns vis-à-vis des autres.

Richard Balme (1997) avait déjà souligné cette configuration de l'action publique régionale, entendue comme la structuration d'arènes plurielles, divisées en sous-systèmes et en problèmes à résoudre. L'auteur qualifie l'action publique régionale de contrainte (dans la définition des problèmes et la mise en œuvre) intergouvernementale<sup>332</sup>, techniciste et liée aux évolutions de l'arène politique. L'approche par sous-systèmes d'action, revendiquée dans notre précédent chapitre, nous invite à retenir les enseignements des résultats avancés par Richard Balme : l'institution régionale

---

<sup>331</sup> Olivier Borraz insiste sur le caractère pluriel des agencements organisationnels, structuré par la différenciation des sous-systèmes : « Au bout d'un certain temps, le nombre des services, structures et équipements para municipaux, des services à des entreprises concédés à des entreprises de service urbain, des offices publics, des sociétés d'économie mixte... devient important et pose des problèmes de coordination. Ceux-ci se gèrent le plus souvent par la création de nouvelles entités, qui disposent de moyens plus ou moins importants pour imposer une meilleure coordination tandis que, parallèlement, les agents, les adjoints et les relais extérieurs renforcent le fonctionnement autonome des différents services. En particulier, avec l'aide de ces derniers, les adjoints entreprennent d'organiser le domaine de délégation qui leur a été confié par le maire de manière à concevoir et à mettre en œuvre une politique. Ainsi, en arrive-t-on à un ensemble forcément différencié, caractérisé par une redondance ainsi qu'une fragmentation croissante de services et d'élus bénéficiant d'une relative autonomie. Il en résulte des phénomènes de dissonance, d'incongruité, de décalage, de contradiction, qui ne sont pas exceptionnels mais constituent, au contraire, la règle dans le fonctionnement des gouvernements municipaux » (Borraz 1999, pp. 90-91)

<sup>332</sup> Les régions, à l'instar d'autres collectivités françaises, sont prises dans d'incessants rapports négociés, du fait de l'inexistence de hiérarchie entre échelle de collective, à laquelle s'ajoute la clause générale de compétence. Si l'instauration des principes de subsidiarité (Faure 1997) et de chef-de-file par la réforme constitutionnelle de 2003 a pu apporter quelques clarifications sur les répartitions de compétence entre échelle, la situation demeure complexe et concurrentielle.



s'engage de manière différenciée dans les différents sous-systèmes composant les secteurs d'intervention publique, en respectant bien souvent les cadres constitutifs du dialogue territorial définis par l'Etat (Duran Thoenig 1996) et en mobilisant les ressources, disponibles, notamment européennes (Carter Pasquier 2010). Cet engagement est potentiellement lié au phénomène décrit par Olivier Borraz à l'échelle municipale : la structuration des responsabilités politiques et administratives en fonction de ces engagements différenciés et fragmentés. Toutefois, comme l'a noté Michel Catlla (2007), dans le cadre de sa monographie de la politique de l'emploi en Midi-Pyrénées, les conseils régionaux n'obéissent pas seulement aux règles de la création de fenêtre d'opportunité structurelle, liée aux mouvements de l'Etat. Les institutions publiques régionales s'engouffrent également de manière inattendue dans de très légères injonctions et mettent en œuvre un véritable *travail public régional*, afin de concrétiser des orientations de politiques publiques. L'action publique constitue pour les régions une scène importante d'activité grâce à laquelle elles peuvent affirmer leur volontarisme. Cette « légitimation par l'action » (Kukawka 1999) entraîne les conseils régionaux à utiliser les marges de manœuvre offerte par l'action publique comme autant de leviers d'affirmation de leur capacité d'action et d'innovation. L'action publique régionale sera donc considérée dans le cadre de cette thèse comme le lieu concret d'un échange entre les différents acteurs impliqués dans la régulation de sous-systèmes d'action publique<sup>333</sup>, mais également comme le terrain d'investissement de stratégies proactives régionales.

L'exemple de *l'évaluation des politiques publiques* constitue un exemple heuristique de cette conception de l'action publique régionale, d'autant plus qu'il entretient des liens explicites avec l'enjeu de la démocratie régionale. Depuis le début des années 1990, les conseils régionaux ont effectivement compté parmi les collectivités locales les plus marquées par les dynamiques d'évaluation : obligatoire pour les CPER à partir de 1994, ou plus indirecte pour les fonds structurels, les évaluations régionales imposées ont été complétées par l'émergence de dynamiques régionales autonomes. À partir des cas d'étude des politiques d'évaluation régionales bretonnes et rhônalpines, Joseph Fontaine (1996) a principalement insisté sur le rôle joué par la constitution d'un « acteur collectif », lui-même composé de différents intérêts (élus, universitaires, services déconcentrés) dans la constitution de cette action publique régionale<sup>334</sup>. J. Fontaine compare alors les régions Bretagne et

---

<sup>333</sup> Deux raisons nous poussent à préférer la notion de « sous-système » à celle de « secteurs ». D'une part, nous prolongeons les analyses néo-institutionnalistes, notamment en termes de coalitions de cause et de réseaux d'acteurs, formulées en termes de sous-systèmes conformément à l'approche sociologique de Niklas Luhmann. D'autre part, le terme de sous-système nous permet d'évoquer de manière plus souple les domaines d'engagement que le « secteur » défini par Pierre Muller (2004). Ce dernier regroupe en effet sous la notion de secteur la concordance de trois éléments : des groupes d'acteurs pluriels intéressés par la régulation du secteur considéré, une division du travail administratif et une dimension cognitive permettant de définir le problème et les solutions en fonction des rapports de force entre acteurs.

<sup>334</sup> J. Fontaine s'attarde ainsi sur la manière dont l'évaluation permet au conseil régional de définir un « espace public » pertinent. Dans le cas de la région Rhône-Alpes, J. Fontaine affirme que l'évaluation permet notamment au président de

Rhône-Alpes afin de saisir la capacité de l'évaluation à devenir un espace pluraliste et « démocratique » dans le sens où il articule une pluralité d'acteurs prenant par l'action publique<sup>335</sup>. En ce sens, l'évaluation est une dynamique potentiellement liée à la structuration démocratique des conseils régionaux. L'évaluation des politiques publiques peut en effet être conçue et pratiquée en fonction de standards « démocratiques », voire « participatifs »<sup>336</sup>. Même si aucun conseil régional ne semble avoir adopté ce type de démarches, Vincent Spenlehauer et Philippe Warin (2001) notent toutefois qu'en Rhône-Alpes, « la pratique de l'évaluation a été explicitement conçue comme un des ferments d'un principe délibératif devant lui-même donner à l'assemblée régionale la plénitude de son pouvoir » (Spenlehauer Warin 2001, p. 251). Conçue comme un « forum », la pratique évaluative a pu apparaître comme le levier d'un apprentissage de règles d'échanges renouvelées, faute d'impliquer explicitement les citoyens.

Mais plus fondamentalement, l'évaluation est essentiellement rapportée à l'enjeu principal du positionnement régional au sein (et par l'intermédiaire) de l'action publique : discuter les arrangements établis par d'autres (Etats, conseils généraux), s'affirmer comme pleinement responsable d'une action publique propre, infléchir l'orientation de l'action publique, bref exister en tant que collectivité territoriale autonome, en jouant des interstices et des marges de manœuvre offerts par l'action publique. Dans le cas de la démocratie participative, comme dans celui de l'évaluation, il semble tout à fait crucial d'interroger l'interrelation entre l'engagement régional en matière d'action publique et l'apparition de dispositifs spécifiques. Sans se conformer exclusivement à une problématique de gouvernabilité (les régions gouvernent-elles *plus* ou *moins*), cette interrelation semble tout à fait cruciale pour comprendre l'apparition des dispositifs participatifs.

---

région d'affirmer sa capacité à assurer une bonne gestion des politiques publiques face à l'Etat (Fontane 1996, p. 55). Le principal résultat de l'analyse de J. Fontane est d'avoir montré la manière dont l'ambition politique attachée à l'évaluation détermine le recours à tel ou tel type de méthodologie (qualitative, statistique)

<sup>335</sup> Sur ce point voir Lascoumes Setbon 1996

<sup>336</sup> En France, l'institutionnalisation des dispositifs d'évaluation dans les années 1980 en France s'accompagne d'un glissement dans les objectifs de celle-ci : d'une évaluation qualifiée de technique, restant dirigée et orientée par les élites dans un but de correction des outils, l'ambition évaluatrice s'élargit, devenant le levier d'une mise en débat des choix collectifs et une partie intégrante de l'action publique, dont elle constituerait une des interfaces. Pierre Duran et Eric Monnier (1992) ont décrit les grands traits des modèles « démocratiques » d'évaluation, reposant en grande partie sur une volonté d'affaiblir l'administration centrale et l'exécutif et pouvant aller jusqu'à l'adoption « d'instances pluralistes l'évaluation », regroupant « les décideurs, les opérations et les publics ciblés » (Duran Monnier 1992, p. 246). Ce qui différencie cette approche pluraliste de l'approche démocratique tient à ce que la participation à l'évaluation ne se limite pas aux élus et parlementaires. L'évaluation « participative » (Hassentefeuil 2008, p. 218), malgré son très faible développement au début des années 1990, concerne toutefois quelques expériences, comme le notent Patrice Duran et Eric Monnier dans la région Nord-Pas-de-Calais ou la Communauté Urbaine de Lyon (Duran Monnier 1992 p. 247).

### ***C) La dichotomie exécutif/assemblée.***

Les lois de décentralisation de 1982 consacrent l'instauration d'un pouvoir exécutif régional fort. Il existe quatre instances principales au sein d'un conseil régional : le président, le bureau exécutif et la commission permanente. D'emblée, l'élection du président au suffrage universel directe lui fournit une légitimité pouvant donner lieu à un important phénomène de concentration des pouvoirs, comme dans l'ensemble des collectivités locales françaises (Mény 1992). Les pouvoirs du président de région, calqués sur ceux du maire et du président de conseil général, sont multiples, mélangeant capacité exécutive, législative, administrative et judiciaire<sup>337</sup>.

Outre le président, les quinze premiers membres de la commission permanente du conseil régional constituent l'exécutif du conseil régional<sup>338</sup>. Les vice-présidents obtiennent une délégation accordée par le président, mais peuvent être destitués par celui-ci notamment en cas de désaccord budgétaire avéré. La commission permanente peut recouvrir l'ensemble des conseillers, sans que ceci ne soit obligatoire : dans le cas contraire, elle constitue une sorte de conseil régional à comité restreint<sup>339</sup>. Le conseil vote la nomination des membres de l'exécutif et de la commission permanente, mais ne dispose pas de pouvoir de censure conséquent : l'assemblée régionale est en position de faiblesse et l'usage de l'article 49.3<sup>340</sup> étendu aux conseils régionaux a constitué un important levier décisionnel entre 1998 et 2004, pour des présidents disposant de majorités relatives. Mais au-delà de ce déséquilibre entre les pouvoirs, qui a d'ailleurs été l'objet de réformes<sup>341</sup>, le conseil régional est profondément marqué par une dualité des logiques politiques propres à l'exécutif et au législatif.

Le gouvernement des régions françaises, à l'instar des autres niveaux de gouvernements locaux, doit être distingué des schémas représentatifs classiques en vigueur à l'échelle nationale (Cadiou 2009). Le modèle de « monarchie municipale », évoquée par Albert Mabileau (1985) à propos de la centralité du maire au détriment du conseil municipal et d'autres instances de contre-pouvoir, constitue l'architecture usuelle de l'autorité régionale. Olivier Nay a souligné la prégnance de cette

---

<sup>337</sup> Le président est, entre autres, chargé de préparer et d'exécuter les délibérations de la région, d'ordonner les dépenses régionales, de prescrire l'exécution des recettes, il est le seul chargé de l'administration de la région, même s'il peut déléguer tout ou partie de cette tâche au Directeur Général des Services, il dispose d'une compétence exclusive en matière de gestion du patrimoine régional, il désigne les membres du conseil régional siégeant dans les instances extérieures, peut les remplacer à tout moment et représente la région en justice.

<sup>338</sup> Le nombre de vice-président ne doit pas excéder 30% de l'effectif du conseil régional.

<sup>339</sup> Les séances de la commission permanente sont à huis-clos, à la différence des séances du conseil qui sont publiques.

<sup>340</sup> Mise en place par la loi du 7 mars 1998, la procédure dite du « 49.3 régional », renforcée par la loi du 19 janvier 1999 puis intégré dans le Code Général des Collectivités Territoriales (art. L.4311-1-1), cette disposition permet au président du conseil régional de faire adopter son budget sans débat, à moins qu'une motion de renvoi présentée par la majorité absolue des membres du Conseil régional ne soit adoptée.

<sup>341</sup> La loi dite de démocratie de proximité (2002) a entrepris de renforcer le droit à l'information des conseillers régionaux, notamment par le biais d'un renforcement de la structuration du fonctionnement des groupes politiques régionaux. La dotation en moyens humains et logistiques de ces groupes par les conseils régionaux est donc une innovation démocratique.

hiérarchie institutionnelle : l'exécutif apparaît comme le principal lieu d'échanges et de négociations politiques<sup>342</sup> en opposition à l'assemblée qui serait quant à elle le lieu des tractations territoriales et de la régulation des échanges entre courtiers. Ce dernier a notamment approfondi une dichotomie forte entre assemblée politique et bureau exécutif, en illustrant la manière dont les logiques d'intervention en assemblée étaient essentiellement portées par des logiques de courtages, chaque élu régional venant représenter les intérêts territoriaux dont il s'estime porteur (Nay 2002). Par effet de contraste, l'exécutif apparaît comme l'espace politique consacré à la production de « sens », où les élus tentent d'opérer en tant que généralistes : c'est notamment le cas du président de la région Nord-Pas-de-Calais qui occupe une place tout à fait cruciale dans l'articulation des différentes sphères institutionnelles qui interfèrent dans l'arène régionale (Sawicki 2002a).

La spécificité de l'exécutif est également de pouvoir renforcer sa domination juridique par la pratique d'une régulation institutionnelle calquée sur le modèle mayoral. Les commissions thématiques<sup>343</sup>, qui constituent le lieu principal d'activité des conseillers régionaux, sont indépendantes de l'exécutif. Mais en dehors de ces commissions, le président de région a la possibilité de recourir à des groupes *ad-hoc* ou à des structures parallèles, court-circuitant ainsi le fonctionnement du travail des conseillers<sup>344</sup>. Sur la base de ces constats, Pascal Dauvin (1994) a dressé un portrait très pessimiste du rôle et des représentations des conseillers régionaux français. S'appuyant sur une monographie bretonne, ce dernier souligne en effet que la forte présidentialisation de l'institution régionale pousse les conseillers à se désintéresser du mandat régional. Pascal Dauvin identifie une véritable césure dans l'exercice du « métier » d'élu régional : « entre le président et l'élu de base, pour prendre deux extrêmes, le mandat glisse d'une conception traditionnelle du rôle politique à un contenu plus aléatoire mais tout autant porteur d'une définition de l'institution » (Dauvin 1994, p. 185). Les « fantassins » régionaux, élus de base sans responsabilités particulières<sup>345</sup>, constituent l'essentiel du personnel politique régional et s'opposent

---

<sup>342</sup> « A la différence d'un gouvernement national où une stricte hiérarchie est le plus généralement respectée entre les ministres et le premier d'entre eux et des exécutifs municipaux et départementaux dont les membres se placent généralement au service d'un élu dominant, l'exécutif régional est un lieu où les transactions sont caractérisées par d'intenses négociations ; marchandages et compromis entre les différents partenaires associés. » (Nay 1997a p. 218).

<sup>343</sup> Elles regroupent les conseillers régionaux, représentés à la proportionnelle, en fonction des délégations affectées à ces commissions.

<sup>344</sup> Pascal Dauvin note ce phénomène dès le premier mandat régional : « Il (*le président*), peut ainsi, parallèlement aux circuits officiels de décision, créer des groupes de travail chargés de gérer un problème spécifique sans la lourdeur et les blocages des démarches traditionnelles. Ce système permet au président de choisir directement ses interlocuteurs sans s'appuyer nécessairement et seulement sur les membres d'un bureau dont la composition résulte de compromis politique » (Dauvin 1994, p. 162)

<sup>345</sup> Pascal Dauvin identifie en réalité quatre profils-types d'élus régionaux : en plus des fantassins, on trouve les *grands feudataires*, notables déçus abordant le mandat régional comme un lot de consolation, l'*aristocratie bretonne*, notables s'octroyant un mandat régional en complément d'une liste déjà longue de responsabilités afin de couronner une trajectoire politique locale et les *prétendants*, revendiquant l'accès aux responsabilités régionales. Ces trois groupes composent l'élite restreinte des élus « décisionnaires » contrastant avec les fantassins régionaux. Cette typologie a

aux élites, concentrées dans l'exécutif et envisageant le mandat régional sous l'angle du « verrouillage des postes clés » (Dauvin 1994, p. 163) et des négociations entre groupes majoritaires, confirmant l'idée d'une décentralisation favorable aux élites notabliaires préexistantes (Rondin 1985). La « marginalisation institutionnelle d'un grand nombre d'élus »<sup>346</sup> tend à dévaloriser le mandat régional, rarement mis en valeur par des élus cumulant plusieurs mandats locaux, peu prisé par les élus souhaitant faire carrière et entretenant ainsi un faible investissement de ces élus dans l'arène régionale. Hormis quelques aménagements législatifs<sup>347</sup>, il semble que le diagnostic de Laurent Gauvin ait la vie dure. Ainsi, Philippe Warin et Vincent Spenlehauer (2000) ont souligné ce même décalage entre les latitudes du pouvoir exécutif et la faiblesse structurelle de l'assemblée : en s'intéressant à la manière dont l'institutionnalisation de l'évaluation en Rhône-Alpes avait pu ouvrir la voie d'un renforcement du rôle du pouvoir délibératif (l'assemblée), les auteurs soulignent la manière dont le pouvoir exécutif s'empare finalement de ces outils en suivant les logiques de monopole classique de la production des politiques publiques par un cercle restreint d'acteurs<sup>348</sup>.

Le déséquilibre entre exécutif et assemblée régionale constitue pour nous, non seulement une règle institutionnelle structurante, valorisant certaines positions organisationnelles au détriment d'autres, ainsi que certaines pratiques de courtage et de pression, mais également un point d'entrée méthodologique : en effet, dans la mesure où notre objectif est d'appréhender les acteurs à l'origine de l'adoption des dispositifs participatifs, il semble que les coulisses de l'exécutif constituent le lieu privilégié de ces prises de décision et donc de l'observation.

#### ***D) La prégnance des logiques de coalition***

Depuis les premières élections régionales en 1986, les conseils régionaux français sont dirigés par des coalitions partisans, du fait du mode de scrutin proportionnel qui oblige les partis politiques à s'accorder dans la perspective des élections ou une fois élu afin de dégager des majorités politiques stables (Hainsworth Loughlin 1989). Une coalition partisane est entendue comme « l'instauration

---

l'avantage de différencier les élus régionaux en fonction de leur ambition stratégique et pas uniquement en fonction de leur penchant départementaliste ou régionaliste (Alliès 1989).

<sup>346</sup> Cette dévalorisation s'ancre dans un éloignement conséquent des élus ordinaires et de l'administration, acteur central du pouvoir régional, reléguant les élus à des positions de marchandage, soutenu par l'usage des postes clés (président de commission, vice-président), mais également dans le manque de visibilité de l'action publique régionale, ne permettant pas de créer des liens d'imputabilité évidents et la faible structuration de la scène médiatique locale autour de l'institution régionale.

<sup>347</sup> La loi dite de démocratie de proximité (2002) a offert, par exemple, la possibilité de créer des missions d'information et d'évaluation à la demande d'un conseiller régional. La demande doit être formulée par un cinquième des conseillers et un conseiller ne peut pas prendre part une demande de ce type plus d'une fois par an.

<sup>348</sup> Les deux auteurs notent ainsi : « Des éléments importants de la pratique évaluative, comme l'organisation du dispositif, le choix des actions à évaluer, les objectifs assignés à l'évaluation, sont déterminés par rapport à cette conception politique de l'évaluation fondé sur le rôle du délibératif. Mais la mise en œuvre concrète du processus évaluatif va parvenir à épuiser la volonté ou les possibilités d'un fonctionnement politique différent, laissant quelque peu exsangue le projet d'un renforcement du pouvoir délibératif » (Spenlehauer Warin 2000, p. 345).

d'une alliance notoire – i.e. publique et publicisée par ses protagonistes – et durable entre des groupes partisans pour gouverner une institution, qui se traduit par une participation conjointe à un exécutif » (Bué Desage 2009 p. 10). Elle se distingue en cela d'une coalition électorale, dans la mesure où des partis alliés peuvent ne pas tous siéger dans l'exécutif et où des partis non alliés peuvent y siéger à la suite de négociations postélectorales. Cette réalité institutionnelle, si elle a été largement décrite concernant les régions françaises<sup>349</sup>, mérite toutefois d'être problématisée. Nous souhaitons ainsi préciser dans quelle mesure les jeux de coalitions peuvent être considérés comme un ensemble de règles institutionnelles pesant sur l'adoption des recours à la démocratie participative.

De récents travaux francophones ont permis de spécifier les différentes problématiques soulevées par l'étude des coalitions partisans, face au manque d'intérêt flagrant de la science politique française pour cet objet<sup>350</sup>. La perspective ouverte par ces travaux va dans le sens d'un glissement épistémologique autant que méthodologique. En effet, l'étude des coalitions partisans après avoir été accaparée par la modélisation<sup>351</sup> est progressivement investie par des approches plus institutionnalistes, abordant les coalitions comme des sites de négociation et d'incertitude et pas seulement de calculs libres<sup>352</sup>. Les coalitions sont dès lors considérées comme un terrain soumis à une étude microsociologique, ethnographique et inductive, donnant une importance capitale « aux accords de coalition, aux procédures et instances de résolution des conflits ou encore aux mécanismes de décision collective ou de surveillance réciproque » (Bué Desage 2009, p. 21). Ces éléments sont regroupés sous l'expression de « vie coalitionnelle ». Dans le prolongement de ce tournant, les auteurs regroupés autour de Nicolas Bué et Fabien Desage ont souhaité valoriser l'utilité d'une « sociologie empirique des coalitions », permettant de dégager six points clés de ce type d'analyse.

Premièrement, l'étude des coalitions ne doit pas considérer les partis politiques comme des groupes homogènes. L'enjeu de la coalition en lui-même, peut représenter un enjeu de clivage, creusant le fossé entre élus *leaders* et élus *followers*<sup>353</sup> et impose de tenir ensemble étude interne des partis et

---

<sup>349</sup> Nous ne renverrons ici qu'aux travaux d'Olivier Nay (1997a), qui détaillent la structuration de ce type d'alliance dans le cas de la région Aquitaine. Les premiers éléments de réflexion sur le thème ont toutefois été apportés dès la fin des années 1980 par P. Hainsworth et J. Loughlin (1989).

<sup>350</sup> On renvoie ici principalement au numéro de la revue *Politix* consacré aux coalitions partisans (vol. 22, n°88 2009). Notons que si de nombreuses contributions se centrent sur l'échelle locale, seuls les jeux métropolitains et municipaux sont abordés.

<sup>351</sup> Pour N. Bué et F. Desage, les modèles théoriques proposés par William Riker, ciblé sur la prédictibilité des alliances, ont donné lieu à des controverses hypothético-déductives, débouchant sur une situation « qui conduit certains chercheurs à multiplier les variables prises en compte, sans parvenir pour autant à déterminer la « martingale » coalitionnelle dont ils semblent en quête » (Bué Desage 2009 p. 16). Pour un exposé critique des thèses de W. H. Riker voir Bonnet Schémeil 1972.

<sup>352</sup> N. Bué et F. Desage présentent ainsi les travaux de Strøm Müller et Bergman (2003) comme le tournant analytique ayant favorisé ce type d'approche.

<sup>353</sup> Nous reprenons ici la dichotomie fournie par Bailey 1971

étude externe des coalitions<sup>354</sup>. Deuxièmement, l'étude des coalitions ne doit pas se concentrer uniquement sur la période postélectorale. Certaines coalitions s'inscrivent dans le temps long, s'enracinent et deviennent des variables incontournables du jeu politique. La coalition est un processus en permanence renouvelé qui s'appuie sur des motifs de maintien (ou de dissolution) et de reconduite (ou d'interruption). Troisièmement, la mise en place d'une coalition doit être considérée comme un point de départ et jamais un point d'arrivée. L'élaboration concrète des recettes d'action publique, l'intervention de la sphère administrative et la fragilité des programmes électoraux<sup>355</sup> sont autant d'occasions et de facteurs ravivant les divisions internes des coalitions partisanes. Une fois la coalition constituée, les accords de gouvernement doivent être renégociés quasiment au cas pas cas. Quatrièmement, l'étude des coalitions doit intégrer le rapport subjectif entretenu par les leaders politiques au vécu de la coalition. La gestion du risque de rupture avec une base militante ne cautionnant pas les choix imposés par le jeu de coalition impose aux leaders de justifier le maintien de la coalition tout en revendiquant ponctuellement une action propre du parti d'attache<sup>356</sup>. Cinquièmement, les coalitions connaissent une tendance progressive à l'autonomisation, c'est-à-dire à couper les liens de dépendances politiques existant entre le gouvernement de la coalition et le reste de l'institution. La production du « huis-clos » assure ainsi la résolution discrète des conflits. Sixièmement et dernièrement, ces conflits doivent être considérés comme le moteur des coalitions, en prenant notamment en compte le fait que les partis minoritaires cherchent en permanence à signifier qu'ils ne sont pas « solubles dans la coalition sans pour autant remettre en cause la justification de l'alliance » (Bué Desage 2009, p.34).

Dans une perspective radicalement différente, Sylvain Brouard (2001) a pu dégager une série de résultats concernant les dynamiques marquantes des coalitions régionales françaises. Cherchant à comprendre les processus de transmission des préférences partisanes aux politiques publiques, S.

---

<sup>354</sup> N. Bué et F. Desage notent à ce propos : « Ainsi, l'association des « mêmes » partis peut masquer des transformations importantes dans l'ordre coalitionnel (relations entre formations, positions relatives dans la coalition, montée des contestations, etc.) tandis que des changements nominaux association de « nouvelles formations », par exemple) dissimulent parfois une grande stabilité des rapports de force ou des modalités de l'échange. S'en tenir au seul critère de la présence ou de l'absence d'une formation pour envisager les coalitions rend invisible tout le jeu des transactions croisées et des recompositions internes qui assure leur permanence ou les fragilise » (Bué Desage 2009, p. 26)

<sup>355</sup> « C'est un autre trait saillant qui ressort des études qui composent ce numéro : les « accords de coalition » censés encadrer les relations entre formations au gouvernement et délimiter leur action gouvernementale sont souvent marqués par le flou de leurs objectifs. La plupart des coalitions de gouvernement étudiées ici se caractérisent d'ailleurs par l'absence d'un programme de gouvernement précis. Comme le résume Cécile Vigour à propos de la coalition belge étudiée, l'accord « liste l'ensemble des problèmes à aborder plus que les solutions ». Aussi les accords de gouvernement semblent-ils refléter l'une des tensions constitutives des coalitions de gouvernement : d'un côté, les responsables partisanes qui les négocient les utilisent pour « prendre acte » d'un certain nombre de procédures et d'engagements réciproques et pour mettre en scène l'union. De l'autre, ils s'attachent à garder des marges de manœuvre et de négociation pour l'avenir, ainsi qu'à manifester leur autonomie malgré l'union » (Bué Desage 2009, p. 30)

<sup>356</sup> « Au sein d'une coalition, la tension semble permanente entre la nécessité de composer, d'en rabattre sur ses positions, de démontrer sa solidarité avec ses alliés et les moments de réaffirmation d'une identité partisane mise à mal » (Bué Desage 2009, p. 32)

Brouard a étudié l'influence des groupes écologistes des conseils régionaux français (73 élus au total) sur l'action publique menée par ces mêmes institutions durant la mandature 1992-1998. Appliquant une approche inspirée des théories du choix rationnel, l'auteur construit un ensemble de variables dépendantes et indépendantes et dégage quatre enseignements utiles pour notre appréhension des coalitions partisanes régionales et complémentaires de ceux soulevés précédemment. Premièrement, S. Brouard met à jour l'existence d'une double prise en considération de l'influence des partis dans la coalition : d'une part, l'éclatement interne des partis<sup>357</sup> et d'autre part, leur position au sein de l'assemblée, issue des accords de coalition<sup>358</sup>. Deuxièmement, les stratégies politiques orientées à la fois vers l'occupation de postes politiques et la réalisation des objectifs de politiques publiques se déclinent en fonction de la position au sein de l'assemblée : logique de conviction interne en position majoritaire, logique de rapports de force en position de « pivot », logique de conflits externes et publics en position d'opposition. L'influence d'un groupe politique ne se résume donc pas à la position de ses représentants au sein de l'exécutif. Troisièmement, en se concentrant sur les évolutions budgétaires, S. Brouard constate que certains secteurs d'action publique ont été favorisés sous l'influence des équilibres de coalitions<sup>359</sup>. Quatrièmement, les partis sont moins des acteurs hétéronomes que des organes qui « atténuent amplifient, bref médiatisent l'impact des variables exogènes sur les politiques publiques en fonction de leurs préférences politiques » (Brouard 2001, p. 737).

L'espace coalitionnel régional sera donc considéré, dans le prolongement des perspectives ouvertes par ces différents travaux, comme l'espace d'influence partisan au sein duquel chaque parti régional tente de médiatiser sa définition des priorités et des enjeux d'action publique. C'est dans cette mesure que nous tenterons de repérer la mise à l'agenda différenciée de la démocratie participative. En nous appuyant sur ces points d'observation, faisant à la fois office de postulats et d'hypothèses, nous mettrons à jour la spécificité de la « vie coalitionnelle » régionale telle qu'elle se donne à voir sur nos quatre terrains d'études. Cette attention se traduira en deux temps. Tout d'abord, nous ferons figurer tout au long de notre récit d'enquête une diversité d'éléments renvoyant à l'impact de cette vie sur l'émergence de la démocratie participative. Nous reviendrons ensuite plus analytiquement sur le rôle joué par ces coalitions, en isolant un schéma général d'influence.

---

<sup>357</sup> Dans le cas des élus écologistes, l'auteur identifie une forte prégnance d'un clivage droite/gauche.

<sup>358</sup> Trois positions sont ainsi distinguées : majoritaire (dans l'exécutif), pivot et opposition.

<sup>359</sup> L'auteur se concentre sur l'exemple des groupes écologistes : « En effet, les différents positionnements écologistes dans les régions métropolitaines françaises induisent une certaine différenciation des politiques régionales et de l'influence des élus écologistes, de sorte que la position relative des différents partis vis-à-vis de l'exécutif influent sur les politiques menées » (Brouard 2001, p. 737). Ainsi, « l'étude comparée des processus politiques et des politiques publiques régionales entre 1992 et 1998 met en évidence que les régions sous influence écologiste présentent des budgets environnement et transport dont les caractéristiques sont très différentes de ceux des régions où les écologistes sont dans l'opposition » (*Idem.*).



### III- Les élections régionales : comprendre la variable politique.

Nous intéresser aux organisations politiques que constituent les conseils régionaux implique de prendre en compte la spécificité de leur légitimité au sein des cercles décisionnels de la gouvernance territoriale. Or, c'est l'élection qui distingue en tout premier lieu un élu régional d'autres acteurs corporatifs régionaux. En France, quatre élections régionales ont été organisées en 1986, 1992, 1998 et 2004. Chacune d'entre elles a modifié les équilibres partisans et les logiques de coalitions. Pourtant, à l'inverse des principes généraux de la « vie coalitionnelle », nous cherchons dans ces élections les traces des spécificités de chaque contexte régional. Nous devons toutefois préciser la manière dont nous souhaitons intégrer les résultats électoraux dans notre étude, afin de circonscrire leur description.

Il existe deux principaux courants d'appréhension des réalités électorales régionales en France. Premièrement, la totalité des travaux concernant les conseils régionaux mettent en relation le mode de scrutin et la faiblesse relative des institutions politiques régionales. En effet, l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel de liste à deux tours, corrigé par l'introduction d'une prime majoritaire avant les élections de 2004, mais surtout structuré par listes départementales, ne permet pas d'émanciper les élus régionaux des appartenances infrarégionales et conditionne un jeu politique essentiellement tourné vers la répartition des ressources régionales entre territoires d'élection et d'ancrage politique. Deuxièmement, les élections régionales ont été largement étudiées sous l'angle de l'analyse électorale. Comparée aux autres types de scrutins, locaux et nationaux, elles ont alimenté les analyses des comportements électoraux, la compréhension des attitudes de vote, l'évolution des géographies électorales et les reconfigurations de l'offre électorale. Toutefois, les élections régionales disposent de caractéristiques propres : elles sont massivement considérées comme des élections aux enjeux fortement nationalisés, ne disposant que d'une faible autonomie. Ce constat est établi dès les élections de mars 1986 : se déroulant le même jour que les législatives, ces élections restent empreintes de la matrice nationale et ne possèdent pas de visibilité propre (Perrineau 1987). Les élections de 1992, 1998 et 2004 suivent le même schéma, les élections régionales étant progressivement qualifiées d'« intermédiaires » : suivant le modèle développé par Jean-Luc Parodi, ces élections « interviennent dans les plages de temps entre deux élections décisives et se focalisent sur des territoires limités (ou encore sont perçues comme secondaires, comme les européennes) » (Parodi 2004 p. 534 ; voir aussi Perrineau 1999) et disposent de configurations différenciées concernant les rapports de force politique, les enjeux d'affrontement et les degrés de notoriété des

personnalités politiques<sup>360</sup>. Pourtant, si ces deux dimensions des élections régionales (dépendance départementale, système électoral) seront prises en compte dans notre étude, l'intégration des scrutins se fera essentiellement de manière indirecte.

Faute d'étudier les propriétés du vote à l'échelle régionale<sup>361</sup>, nous souhaiterions mettre au jour les principales phases des équilibres politiques dans nos quatre cas d'études, suivant chaque election régionale. En effet, les conseils régionaux sont marqués par des configurations politiques spécifiques, qui ne peuvent être amalgamées avec les seuls résultats électoraux. Dès le premier scrutin régional, Frédéric Bon (1987) signale le décalage existant entre la constitution des majorités et des exécutifs et la netteté relative des scrutins régionaux :

« La remarquable homogénéité des majorités régionales, comme le poids des clivages nationaux, ne se reflètent pas dans l'organisation du pouvoir régional. La variété des tempéraments politiques français, que la géographie électorale décrit patiemment depuis trois quart de siècles, s'efface devant la nationalisation des clivages partisans. Elle réapparaît dès lors qu'il s'agit de « mettre en musique » une mélodie dont le débat politique national fournit le thème, mais non la tonalité ou les variations. » (Bon 1987, p. 215)

A la suite des propos de Frédéric Bon, la prise en compte des cycles électoraux a deux objectifs : d'une part, tester l'hypothèse selon laquelle l'institutionnalisation de la démocratie participative a bénéficié de l'arrivée de coalitions de gauche à la tête de exécutifs régionaux entre 1986 et 2004 et d'autre part, rapporter la succession de ces cycles à la restructuration des administrations régionales<sup>362</sup>, afin de mesurer les opportunités offertes par ces cycles électoraux aux partisans institutionnels de la démocratie participative. Nous reviendrons donc dans un premier temps sur les grandes phases de l'histoire électorale de nos quatre régions (A), pour ensuite caractériser la situation politique issue des élections de mars 2004 (B). Le but de ces historiques sommaires est de faire apparaître les lignes de force de l'héritage politique de chacun des autres cas d'études.

---

<sup>360</sup> L'aspect proprement « régional » des « élections régionales, essentiellement défini en fonction du comportement électoral observable dans les différentes régions européennes a été discuté par Elisabeth Dupoirier (2004). L'autonomisation de la scène politique régionale française demeure à ce titre plus qu'incertaine. Si E. Dupoirier remet en question l'idée d'élections intermédiaires, en raison des rétroactions des élections régionales sur le paysage politique national (installation durable du FN et des Verts notamment), elle avance également l'hypothèse, encore et toujours à vérifier, que la régionalisation de l'action publique pourrait s'accompagner, à terme, d'une régionalisation du jeu politique, même en l'absence de partis régionalistes.

<sup>361</sup> Pour une approche comparative européenne des votes « régionaux » voir Budge Hurl et Pierce 1996. Signalons que la première élection régionale de 1986 constitue un événement pour la science politique française. L'apparition des régions, a notamment suscité la création de l'Observatoire Interrégional du Politique, sous la houlette d'Annick Percheron et Alain Lancelot (Gourgues 2008a).

<sup>362</sup> La spécificité de la relation politico-administrative locale est de lier les acteurs politiques et administratifs (au moins en ce qui concerne les cadres disposant de postes fonctionnels) dans une même temporalité politique (Roubieu 1999).

## ***A) 1986-2004 : éléments d'histoires coalitionnelles***

Après quatre scrutins régionaux et presque vingt ans de vie politique régionale, les régions françaises sont passées d'une situation de monopole de la droite (1986) à celle d'un monopole de la gauche (2004 puis 2010). Toutefois, ce mouvement politique d'ensemble masque la réalité de configurations régionales très diverses : les partis dominants, la temporalité de l'alignement à gauche, les situations politiques résultant des alliances et du mode de scrutin proportionnel ont entraîné des équilibres et des crises spécifiques à chaque contexte régional. Notre but est donc de livrer les principaux éléments de l'histoire des alliances politiques : partis dominants, personnalité des présidents, accords et désaccords historiques sont retracés en fonction des contextes régionaux.

### **1) Bourgogne : l'ancrage à droite et la coalition polémique**

La Bourgogne est un territoire marqué par une division politique stable : alors que le département de la Nièvre est situé à gauche, les trois autres départements sont clairement ancrés à droite (Plet 1986). La première assemblée régionale élue en 1986 obéit à ce découpage politique : alors que l'UDF et le RPR dominent l'assemblée (28 élus), le PS (18 élus) et le PC (5 élus) constituent l'opposition principale, puisque le FN ne dispose que de 3 élus et le Mouvement Radical de Gauche, un seul élu. Marcel Lucotte est le premier président élu du conseil régional : maire de la ville d'Autun, ce « grand notable politique » (Plet 1986, p. 461), président du conseil régional de 1974 à 1986, entame alors son troisième mandat à la tête de l'institution. La première assemblée régionale est donc marquée par l'apparition du FN parmi les forces politiques de l'assemblée régionale et le prolongement des compromis territoriaux établis.

En 1992, c'est Jean-Pierre Soisson, maire de la ville d'Auxerre (Yonne) et ministre du gouvernement Rocard, qui accède à la présidence de région. Couronnant un parcours politique départemental ancien (Abélès 1989), l'élection de Jean-Pierre Soisson se fait au terme d'un conflit : conduisant une liste de droite dissidente, en opposition à la candidature du maire de Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire) Dominique Perben, Jean-Pierre Soisson constitue une liste d'union avec le Parti Radical de Gauche et Génération Ecologie. Le Parti Socialiste obtient alors 17 sièges, contre 24 pour la droite, 7 pour les écologistes (5 Verts et 2 GE), 8 élus FN et un élu Chasse Pêche Nature et Traditions. L'équilibre entre la coalition de gauche et l'opposition de droite rend le conseil régional instable : Jean-Pierre Soisson est élu avec le soutien indirect du FN<sup>363</sup> et ne peut maintenir son mandat plus d'un an. En 1993, devant le blocage politique provoqué par cette courte avance, l'élu régional RPR Jean-François Bazin accède à la présidence de région.

---

<sup>363</sup> Lors de l'élection du président du conseil régional, le maire d'Auxerre obtient 25 voix, contre 24 pour Dominique Perben, le candidat FN obtenant une voix.

En 1998, Jean-Pierre Soisson brigue à nouveau la présidence du conseil régional, mais cette fois-ci sous la bannière du RPR, remplaçant ainsi Jean-François Bazin. Les élections de 1998 sont alors l'occasion d'une crise politique, liée encore une fois aux stratégies d'alliance du maire d'Auxerre. Alors que la droite obtient une courte majorité (24 sièges à droite contre 23 pour le PS), les groupes FN et CPNT renforcent leurs groupes politiques (9 FN et 2 CPNT). Jean-Pierre Soisson décide alors de s'associer explicitement au FN et au CPNT afin d'assurer la stabilité majoritaire. Le nouveau président de région sera donc élu, comme trois autres présidents de région à la même époque, avec le soutien du FN, mais se maintient en place malgré cette élection et les réactions qu'elle suscite<sup>364</sup>. Cette donnée politique demeure toutefois majeure dans le paysage politique de la région Bourgogne.

## 2) Ile-de-France : une réplique de la gauche plurielle

La région Ile-de-France est marquée par sa difficulté à exister face à la puissante ville de Paris, dans un découpage géographique complexe et disparate (Boyer Deneux Merlin 1986). C'est Michel Giraud (RPR) qui est élu premier président de région en 1986. Il le restera jusqu'en 1998, exception faite de la période 1993-1995 durant laquelle il est nommé Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle du gouvernement Balladur et remplacé par Pierre-Charles Krieg. Le président peut être considéré comme le « père fondateur de la région Ile-de-France » (Rey 1998, p. 190), dans la mesure où ce dernier incarne et défend l'existence de la région face à son homologue Jacques Chirac, alors maire de Paris. Malgré la victoire obtenue dès 1986<sup>365</sup>, l'exécutif de Michel Giraud est obligé de s'entendre avec les composantes de gauche et d'extrême-droite présentes dans son assemblée pour obtenir une majorité. En effet, la droite obtient 86 sièges (57 RPR et 29 UDF), contre 85 à gauche (20 PC et 65 PS), le FN obtenant 23 sièges, les 3 sièges restant revenant aux partis de divers-droite. La droite maintient péniblement son avance (avec 88 sièges) mais doit rapidement faire face à une exigence d'alliance beaucoup plus présente.

Pour son deuxième mandat, en 1992, la majorité de Michel Giraud s'amenuise : la droite obtient 85 sièges, contre 49 sièges socialistes, auxquels s'ajoutent 38 sièges Verts (15 Verts et 23 GE) alors que le FN double sa représentation, arrivant à 37 sièges. Les écologistes constituent donc le nouveau groupe politique charnière et fournissent une base de compromis de gestion à l'exécutif remanié conduit par Michel Giraud. Pourtant, les événements politiques nationaux survenant de 1992 à 1998

---

<sup>364</sup> Citons par exemple la démission collective du « comité des sages », composé de huit personnalités culturelles de la région, réunies pour émettre un avis sur les dossiers culturels soumis au conseil régional, en 1999. Cf. « Démissions au sein du comité culturel créé par Jean-Pierre Soisson. Des « sages » étaient accusés d'être l'alibi du président de région élu avec les voix FN », *Libération*, 01/04/1999. L'ampleur des protestations fut toutefois relativement limitée. Cf. « Soisson l'embrouille réélu avec les voix du FN. L'ancien maire d'Auxerre remporte la région Bourgogne », *Libération*, 08/04/1998.

<sup>365</sup> 94 sièges sur 197 au total.

conduisent à une division des forces de droite : la campagne des présidentielles de 1995, puis la dissolution de 1997 et les « affaires » qui touchent une partie de l'élite politique régionale (dont Michel Giraud<sup>366</sup>), scindent le groupe RPR du conseil régional en deux camps très distincts.

En 1998, la division à droite bénéficie à la gauche. La liste de la majorité sortante RPR-UDF est alors conduite par Edouard Balladur. Malgré ses efforts pour renouveler l'image de la droite, en écartant la majorité sortante compromise, l'ancien premier ministre ne peut éviter une défaite, s'inscrivant dans le prolongement de la défaite aux élections législatives de 1997. Après quelques atermoiements, liés principalement à la nomination du leader régional, la gauche plurielle (PS-PC-Verts), alors au gouvernement, trouve un terrain d'entente en Ile-de-France : Jean-Paul Huchon conduit une liste renouvelée afin de renforcer un groupe politique faible. La victoire de la gauche est cependant très courte : alors que l'alliance PS-PC-Verts obtient 86 sièges, contre 83 pour la liste RPR-UDF, les écologistes perdent leur groupe charnière (un seul membre de GE), le FN se maintient (36 sièges) et l'extrême gauche entre au sein de l'assemblée (3 sièges pour Lutte Ouvrière). Pour la première fois, le conseil régional d'Ile-de-France est dirigé par des forces politiques de gauche, chose encore rare dans le paysage politique français, puisque seule huit régions françaises se trouvent dans la même situation au sortir des élections de mars 1998.

### 3) Nord-Pas-de-Calais : la « parenthèse » verte.

La région Nord-Pas-de-Calais est l'une des deux seules régions françaises (avec le Limousin) à être conquise par la gauche en 1986. Alors que vingt régions métropolitaines sur vingt-deux passent sous tutelle des partis de droite (RPR et UDF), Noël Josèphe succède à Pierre Mauroy qui dirigeait l'EPR régional depuis 1981, lorsque ce dernier devient premier ministre. Le premier président du conseil régional élu au suffrage universel est donc le président sortant, figure du socialisme nordiste, résistant et conseiller général du canton de Nœux-les-Mines de 1973 à 1982, puis député socialiste de la 11<sup>ème</sup> circonscription du Pas-de-Calais de 1981 à 1986. Disposant d'une large majorité de gauche, du fait du soutien des communistes, le Nord-Pas-de-Calais apparaît comme un des derniers bastions à avoir résisté à la défaite électorale de la gauche subie aux élections régionales et législatives du 16 mars 1986. En effet, avec 58 élus régionaux (PS et PC) contre 43 élus RPR-UDF et 12 élus FN, la majorité politique conduite par Noël Josèphe assure une stabilité de l'exécutif.

Cette situation ne perdurera pas lors des élections de 1992, donnant lieu à un épisode crucial dans la vie politique du conseil régional. Au terme des élections, les socialistes et communistes n'obtiennent que 42 sièges, contre 27 pour l'alliance RPR-UDF, auxquels s'ajoutent 13 sièges d'une

---

<sup>366</sup> Ce dernier sera d'ailleurs condamné le 26 octobre 2005 à 4 ans de prison avec sursis et 80 000 euros d'amende, pour complicité de corruption dans l'Affaire des marchés publics d'Île-de-France cf. « Procès des marchés truqués d'Ile-de-France : Cinquante ans de sursis », *Libération*, 27/10/2005.

liste de droite conduite par Jean-Louis Borloo et enfin deux élus CPNT. Le FN comptabilise 15 élus et les écologistes 14 élus. Dans ce contexte, la gauche ne dispose plus d'une majorité absolue et les Verts occupent désormais une position charnière. Au terme de négociations intenses<sup>367</sup>, Marie-Christine Blandin, professeure de sciences naturelles de 39 ans, accède à la présidence de région, soutenue par les communistes et les socialistes. Cinq ans avant la gauche plurielle gouvernementale, les Verts deviennent une composante incontournable de la gauche dans le Nord-Pas-de-Calais. Cette élection innove à double titre : il s'agit de la première femme mais également de la première écologiste à devenir présidente de région.

La coalition de gauche plurielle est conduite à son terme en 1998, dans un climat plutôt chaotique<sup>368</sup>. Logiquement, les élections régionales sont l'occasion d'un affrontement entre Verts et Socialistes, qui partagent d'ailleurs les rênes du gouvernement national (Villalba 1999). La question de la présidence de région prend une tournure nationale<sup>369</sup> et oppose au premier tour, Michel Delbarre, menant une liste d'union de la gauche (PS-PC et MRC) et Marie-Christine Blandin, menant une liste Verts autonome, revendiquant la poursuite de sa mandature (pour le détail des arguments et des négociations, voir Villalba 1999). Finalement, la liste verte renonce à son initiative au soir du premier tour et rejoint les rangs de la gauche plurielle. Michel Delbarre, devient président du conseil régional en 1998, avec une confortable avance. En effet, l'alliance de gauche plurielle obtient 50 sièges, contre 35 au profit de la liste RPR-UDF, un élu du Mouvement Ecologiste Indépendant, 18 élus du FN, 2 CPNT et 7 élus Lutte Ouvrière. En 2001, la démission de Michel Delbarre, suite à son élection en 2001 à la mairie de Dunkerque, le faisant tomber sous le coup de la loi limitant le cumul des mandats, ne bouscule pas la donne politique : Dominique Percheron alors premier secrétaire de la fédération du Nord du Parti Socialiste devient le nouveau président de région.

---

<sup>367</sup> Voir notamment « La force qui compte », *L'Humanité*, 1/04/1992. Voir également Garcette et Leval 1998.

<sup>368</sup> Béatrice Giblin (2005) décrit le climat coalitionnel de la manière suivante : « La coalition rouge-rose-Verts est des plus chaotiques, surtout la première année. Les « Verts » veulent montrer qu'ils gouvernent autrement, qu'ils mettent en pratique une autre politique plus soucieuse de l'environnement, tandis que les socialistes et les communistes restent préoccupés par la montée persistante du chômage et ont donc une vision plus productive de l'économie. C'est dans le domaine de l'aménagement du territoire que les tiraillements sont les plus visibles. Par exemple les Verts voulant marquer leur refus du « tout autoroute » imposent un moratoire de dix ans sur l'autoroute A 16, Boulogne-sur-Mer-Amiens, pour raison de protection des zones naturelles, qui pourtant délesterait une partie du trafic de l'A1 trop encombrée et qu'on envisage même de doubler. De même, la mésentente entre les membres de la coalition transparaît lors du vote du budget de la région : difficile à obtenir en 1992, 1993 et 1995, seule l'absence de majorité de rechange oblige à sortir à chaque fois de l'impasse. » (Giblin 2005b, p. 98)

<sup>369</sup> Bruno Villalba (1999, pp. 38-40) relate les nombreuses prises de position de Dominique Voynet, alors ministre du gouvernement Jospin, en faveur du maintien de Marie-Christine Blandin au poste de présidente.

#### 4) Rhône-Alpes : droite et crise de la droite

En Rhône-Alpes, les élections de 1986 consacrent la domination de la droite, déjà largement actée dans les années 1970 (Labasse Brachet Bacot 1986). Charles Béraudier, membre de l'UDF, déjà président du conseil régional depuis 1981, est confortablement réélu grâce à une majorité constituée par l'UDF (40 sièges) le RPR (30 sièges) et les divers droites (6 sièges). Face à cette majorité, la gauche est divisée entre PC (13 sièges), PS (48 sièges), le FN obtenant les 14 sièges restants. Suite au décès de Charles Béraudier, Charles Million (UDF) alors député et vice-président de l'assemblée nationale, prend la tête du conseil régional et entame ses trois premières années de mandature, jusqu'aux élections de 1992.

Si les élections régionales de 1992 sont qualifiées de « naissance politique » de la région Rhône-Alpes par ses plus attentifs observateurs (Denni Bréchon 1993), dans le sens d'une plus forte prégnance des enjeux régionaux et des stratégies politiques arbitrées régionalement, le résultat des élections change quelque peu l'équilibre des forces politiques. L'UDF et le RPR perdent leur emprise (63 sièges), à l'instar de l'alliance de gauche PS-PC (41 sièges), au profit du FN, qui monte le nombre de ces élus à 29, des groupes écologistes, Verts (10 sièges), Génération Ecologie (11 sièges) et des tendances minoritaires (2 sièges). Charles Million s'appuie alors sur des tractations ciblées avec les écologistes pour maintenir sa majorité relative. Les Verts constituent le parti charnière de l'assemblée régionale et se situe dans une position comparable à celle occupée par les écologistes en Nord-Pas-de-Calais. Les logiques de tractation majoritaire vont toutefois suivre un cours tout à fait différent à l'occasion des élections de 1998.

Dans un contexte de gouvernement de gauche plurielle (pour la première fois, le Parti Socialiste, le Parti Communiste, les Verts, le Parti Radical de Gauche et le Mouvement des Citoyens s'allient), la liste de droite conduite par Charles Million se trouve dans l'impossibilité de dégager une majorité de gouvernement. L'égalité parfaite du nombre de députés obtenus par les alliances de gauche et de droite (60 sièges chacune) donne une position de force aux 35 élus FN et aux élus régionalistes (1) et CPNT (1). A l'instar de ces collègues de Bourgogne, de Picardie et du Languedoc Roussillon, Charles Million choisit donc de s'allier avec le FN. Exclu de son parti, Charles Million conserve la tête de la région, fonde une nouvelle force politique (*La Droite*) et dénie toute alliance avec le Front National. Pourtant en décembre 1998, l'annulation de l'élection par le Conseil d'Etat pour vice de forme<sup>370</sup> et l'implosion du FN entre partisans de Bruno Mégret (majoritaire avec 22 conseillers sur 35) et de Jean-Marie Le Pen, font chuter le président et entraînent la convocation de nouvelles

---

<sup>370</sup> La plainte déposée par les leaders écologistes, fait suite à un fort mouvement de protestation mené par l'ensemble la gauche. L'argument juridique se base sur des tractations interdites entre droite et extrême-droite le jour de l'élection du président, en violation du règlement intérieur.

élections en janvier 1999. C'est à partir des divisions au sein de la droite que s'organise la succession de Charles Million. Anne-Marie Comparini conduit une candidature soutenue par les leaders de l'UDF en Rhône-Alpes et en particulier Raymond Barre, alors maire de Lyon, ancien premier ministre et personnalité forte de la vie politique locale. Le passage dans l'opposition de 8 conseillers RPR et le refus des Mégrétistes au sein du Front National de voter pour le candidat présenté par les partisans de Charles Million ouvrent la voie à Anne-Marie Comparini. Mais c'est grâce au soutien de la gauche que la candidate UDF emporte l'élection chaotique du 9 janvier 1999. Au terme de cette élection, 8 vice-présidents sont désignés, ce qui constitue pour une région française un exécutif très restreint<sup>371</sup>.

Les ressorts politiques de cette élection en font une crise politique régionale majeure (Balme Rozenberg 2000). L'extrême fidélité des conseillers régionaux de droite à Charles Million contrastant avec le malaise de la droite nationale, la stature nationale du président de région (ancien ministre), la forte politisation de l'assemblée régionale<sup>372</sup>, l'ampleur et l'hétérogénéité du front d'opposition au président<sup>373</sup> constituent les principaux ingrédients d'une crise politique qui démarque la région Rhône-Alpes d'autres régions ayant connu elles aussi une alliance entre droite et extrême droite (Bourgogne, Picardie, Languedoc-Roussillon). La dimension nationale de cette crise, relayée par les médias, impliquant les acteurs gouvernementaux, donne à l'arène politique régionale une dramatisation politique qui la différencie (sur cette élection) d'autres régions françaises.

La mandature du conseil régional qui s'ouvre en 1999 va donc s'orchestrer selon une équation politique fragile avec un exécutif restreint ne disposant que d'une marge politique très faible. La gauche, rassemblée autour de son soutien à A-M. Comparini, ou plutôt contre l'alliance de la droite avec le Front National, se trouve alors dans une position assez délicate :

« [...] elle [*la gauche*] se trouve maintenant dans un autre inconfort : devoir soutenir une présidente qui appartient officiellement à l'opposition nationale et à la droite, brisant ainsi un tabou bien français de l'impossibilité de constituer des majorités de gestion rassemblant les forces de droite et de gauche. L'hyper conflictualité traditionnelle de la culture politique française rend cette tâche particulièrement difficile et des divisions apparaissent déjà au sein de la gauche avec le refus des communistes et du MDC de soutenir la nouvelle présidente UDF. »  
(Martin 1998, pp. 236-237)

---

<sup>371</sup> A titre d'exemple, la région Rhône-Alpes dispose en 2008 de quinze vice-présidents et six conseillers délégués.

<sup>372</sup> Même si Charles Million compose depuis 1988 avec quelques soutiens glanés sur sa droite et sur sa gauche afin de conduire des majorités ponctuelles (par dossier), l'opposition entre gauche et droite est très fortement structurée depuis 1986 (Balme Rozenberg 2000)

<sup>373</sup> Richard Balme et Olivier Rozenberg (2000) soulignent la pluralité des moyens d'action (blocage de toutes les actions du conseil régional, manifestations dans la rue, recours juridique) et des acteurs (communistes, socialistes, droite nationale, universitaires, associations, militants) engagés dans la contestation.



Le mandat d'Anne-Marie Comparini est donc marqué par une association discrète des forces de gauche à l'exécutif et l'instauration de nombreux compromis politiques, chaque dossier devenant l'occasion de renégocier la coalition. Cette situation institutionnalise un fonctionnement déjà expérimenté par Charles Million mais de façon plus tacite et moins récurrente. Toujours est-il qu'un ensemble de conseillers régionaux de gauche font leur première expérience de contraintes décisionnelles à l'occasion de ce mandat.

### ***B) Les élections de mars 2004 : la gauche dominante mais divisée***

L'originalité des élections des 21 et 28 mars 2004 est liée principalement aux modifications apportées au mode de scrutin<sup>374</sup>. Comme le démontre Sylvain Brouard (2004), cette réforme tend à accentuer la victoire de la gauche en termes de sièges et met en avant un vote sanction à l'encontre du gouvernement en place. La proximité entre ces élections régionales et l'élection présidentielle d'avril 2002, qui a vu arriver un candidat d'extrême droite au second tour, renforce la dimension nationale du scrutin (Piar Gerstlé 2005). Les partis de gauche bénéficient donc d'un contexte favorable et remportent une victoire écrasante<sup>375</sup>, déplaçant la carte politique des régions à l'exact opposé de celle de 1986 (21 régions métropolitaines sur 22 sont remportées par la gauche).

Ces élections viennent également ponctuer des tendances à l'œuvre depuis 1986. Elles affirment la polarisation gauche/droite des listes électorales, laissant de moins en moins de place aux listes indépendantes (Patriat 2004). Elles sont marquées par une forte féminisation, rajeunissement et diversification d'origine des élus régionaux, en germe depuis 1986 (Godmer 2009). Elles maintiennent toutefois la domination d'une élite politique nationalisée, peu spécifique à chaque contexte régional, répondant à des critères semblables d'accumulation de capitaux politiques, qui font qu'un président de conseil régional pourrait être élu dans n'importe quelle autre région (Bidegaray 2004). Toutefois et malgré ces règles communes, chacun des quatre contextes étudiés dans cette thèse aborde les élections régionales selon une configuration politique spécifique. Ces contextes se centrent autour de quatre enjeux principaux, *ante* et *post* élections : la constitution des listes, la désignation des présidents, la répartition des groupes politiques et des vice-présidences. La répartition des rapports de force politique est une dimension importante de la vie coalitionnelle qui

---

<sup>374</sup> La réforme du mode de scrutin a été interprétée comme un renforcement du caractère régional des élections régionales, mais également une réforme visant à la stabilisation des majorités politiques, suite aux nombreux problèmes consécutifs aux élections de 1998. Si le mode de scrutin proportionnel à deux tours en place de puis 1986 est conservé, la loi du 11 avril 2003 instaure une prime majoritaire (prime majoritaire de 25% des sièges pour la liste arrivée en tête. Les listes sont désormais présentées à l'échelle régionale, mais disposent (et font campagne au nom) de sections départementales.

<sup>375</sup> Le taux de participation à ces élections étant plus élevé, la mobilisation de l'électorat de gauche au premier tour est avancée comme un élément déterminant de la victoire politique (Brouard 2004).

laisse entrevoir, comme nous le noterons, des impulsions politiques explicitement favorables à la démocratie participative.

### 1) Bourgogne : la fin du compromis illicite et la concurrence des gauches

L'enjeu principal de la campagne électorale en région Bourgogne est l'opposition politique qui sanctionne le président sortant, soutenu par le Front National, a fortiori dans un contexte d'immédiate suite de l'élection présidentielle 2002. A droite, François Sauvadet, député de Côte-d'Or, conduit une liste autonome, face à Jean-Pierre Soisson, désormais rallié à l'UMP. A gauche, l'enjeu de la défaite du président sortant permet de constituer rapidement une liste de gauche plurielle composée par le PS, le PC, le PRG, les Verts et une partie de la LCR. Pourtant, si l'alliance entre les différentes forces de gauche paraît se faire assez facilement, la désignation de la tête de liste provoque certaines tensions durant le premier semestre de l'année 2003. Or, ces tensions ne peuvent être comprises qu'à la lumière des conflits internes au Parti Socialiste.

Du 16 au 18 mai 2003, Dijon, capitale de la région Bourgogne, accueille la session ordinaire du Congrès National du Parti Socialiste. Lors de ce congrès, une motion portée par le *Nouveau Parti Socialiste* (NPS) recueille 16,88% et devient ainsi le deuxième courant du Parti. Le NPS, courant fondé en octobre 2002, défend une ligne ciblée sur l'idée de « rénovation », en revendiquant notamment l'idée d'une VI<sup>ème</sup> république, permettant une refonte des institutions démocratiques françaises. Parmi les fondateurs de ce courant, deux personnalités de la vie politique bourguignonne siègent aux premiers rangs : Arnaud Montebourg, député de Saône-et-Loire (71) et un député de la Nièvre (58), ministre du gouvernement Jospin<sup>376</sup>. Le courant NPS est donc très fortement ancré en Bourgogne. Or, dans cette région, le courant réclame la conduite de la liste socialiste pour les élections régionales de 2004, option à laquelle s'opposent les leaders du courant majoritaire du PS. Ainsi, deux anciens ministres du gouvernement de gauche plurielle entre 1997 et 2002 s'affrontent lors d'une primaire interne : François Patriat, ancien ministre de l'agriculture, représentant du courant majoritaire du PS s'oppose au représentant du courant NPS, ancien secrétaire d'Etat à l'Outre Mer. L'opposition entre F. Patriat et le leader nivernais du NPS, née des soutiens différenciés du congrès de Dijon, nourrit certaines tensions entre les deux courants<sup>377</sup>. Le résultat du vote des militants (le 7 octobre 2003) dénoue l'affrontement à quelques voix près : François Patriat est choisi, recueillant 1312 voix, contre 1264 pour son concurrent<sup>378</sup>. Le NPS, s'il n'obtient pas la tête de liste et

---

<sup>376</sup> Les fondateurs du courant, réunis lors d'un rassemblement à la Sorbonne le 26 octobre 2002, sont Julien Dray, Arnaud Montebourg, Vincent Peillon, Benoît Hamon et Christian Paul. A noter que Julien Dray ne tardera pas à quitter le courant, laissant le duo Montebourg/Peillon le représenter auprès du parti.

<sup>377</sup> Voir l'un des épisodes du « drame » lors d'une réunion du Parti Socialiste, Cf. « François Patriat est reparti fâché de Frangy », *Le Bien Public*, 26/08/2003.

<sup>378</sup> Cf. « En Bourgogne, les militants socialistes désignent François Patriat comme tête de liste », *Le Monde*, 9/10/2003

donc la présidence de région, représente toutefois une indéniable force au sein même du Parti Socialiste en Bourgogne. Le ralliement immédiat et sans ambages des responsables du NPS à la candidature de François Patriat<sup>379</sup> confirme l'intention du courant de peser sur la conduite des politiques régionales, au sein d'une coalition motivée par l'enjeu du renversement de l'alliance entre la droite et l'extrême droite.

Au sortir des élections régionales, l'union de la gauche l'emporte largement (37 sièges sur 57 – cf. tableau 7), mais structure un profond déséquilibre entre les groupes d'assemblée. Le PS maintient en effet une forte hégémonie grâce à un groupe politique de 23 membres, laissant de faibles marges de manœuvre aux Verts et au PC (6 élus chacun).

**Tableau 7 : La répartition des groupes politiques en Bourgogne (2004)**

Groupes politiques	Sièges
Parti Communiste - PC	6
Socialiste et Radical de Gauche - PSRG	25
Les Verts	6
Union Pour un Mouvement Populaire - UMP	14
Front National - FN	6
Total	57

François Patriat devient le premier président socialiste de la région. Vétérinaire de formation, a il construit sa carrière politique en dehors de l'arène régionale : maire<sup>380</sup>, conseiller général<sup>381</sup>, député<sup>382</sup>, sénateur<sup>383</sup> et ministre<sup>384</sup>, il siège au sein du conseil régional durant quatre années, mais quitte le conseil en 1986<sup>385</sup>. Son opposition au NPS ne l'empêche de procéder à une répartition pondérée des postes de vice-présidents (tableau 8). En effet, son opposant principal est nommé premier vice-président alors qu'un autre membre du NPS devient quatrième vice-président en charge des lycées, un des plus importants portefeuilles régionaux. Les Verts (deux vice-présidents) et les

<sup>379</sup> Le candidat déchu déclare à l'issue du scrutin : « Ce fut un débat de bonne qualité et nous avons été capables d'éviter une bataille de chiffonniers. J'affirme mon soutien sans faille et total à François Patriat. Dorénavant, nous avons un candidat alors que la droite, et ce, n'est pas une différence mineure, en a deux. Nous avons laissé derrière nous tout risque de divisions. Pour ma part, je serai très attentif à ce que le projet socialiste et la constitution des listes s'appuie sur un profond renouvellement de la façon de faire de la politique. Il faut un ton nouveau et il est nécessaire de consulter les Bourguignons ». Arnaud Montebourg suit également cette posture : « En Saône-et-Loire, les résultats sont pratiquement identiques à ceux du Congrès. J'ai tenu à féliciter François Patriat dès hier soir. Dorénavant, comme je l'ai précisé dans un communiqué commun avec François Rebsamen, nous sommes très engagés autour de lui pour conquérir la Bourgogne. La primaire interne était une chose normale dans notre parti, qui s'est déroulé en toute tranquillité » cf. « régionales : Les réactions après l'élection de François Patriat », *Le Bien Public*, 10/10/2003.

<sup>380</sup> Maire de Chailly-sur-Armançon de 1989 à 2001, il est également Président de la communauté de communes d'Auxois-sud de 1992 à 2004.

<sup>381</sup> Conseiller général de la Côte-d'Or, canton de Pouilly-en-Auxois de 1976 à 2008, Vice-président du Conseil général de 1994 à 1998.

<sup>382</sup> Elu député de 1981 à 1993 puis de 1997 à 2002.

<sup>383</sup> Elu sénateur depuis le 21 septembre 2008.

<sup>384</sup> Nommé secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation dans le gouvernement Lionel Jospin de 2000 à 2002 ; Nommé ministre de l'agriculture et de la pêche dans ce même gouvernement en 2002

<sup>385</sup> Il siège au sein du conseil régional de 1981 à 1986.

communistes (un vice-président) se voient confier des secteurs en phase avec les « marquages » sectoriels des partis politiques : aménagement durable et économie solidaire pour les Verts, transports ferroviaires pour les communistes.

**Tableau 8 : Exécutif de la région Bourgogne (2004)**

Poste	Sexe	Groupe
Président	H	PSRG
1er Vice-président chargé de l'aménagement du territoire, des politiques contractuelles et européennes et des TIC	H	PSRG
2e Vice-président chargé du Plan, des finances, de la synthèse et de la démocratie participative	H	PSRG
3e Vice-président chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage	H	PSRG
4e Vice-président chargé des lycées	H	PSRG
5e Vice-président chargé de l'emploi et du développement économique	H	PSRG
6e Vice-président chargé de l'économie sociale, de la solidarité et de l'insertion	H	Verts
7e Vice-président chargé de la politique des villes et de la rénovation urbaine	H	PSRG
8e Vice-président chargé du transport ferroviaire	H	PC
9e Vice-présidente chargée de la culture et du tourisme	F	PSRG
10e Vice-président chargé de l'évaluation et de l'orientation de la politique de développement durable	H	Verts
12e Vice-présidente chargée de la santé publique et des établissements de soins	F	PSRG
13e Vice-président chargé de l'agriculture et de la forêt	H	PSRG
14e Vice-présidente déléguée, présidente des instances et marchés publics	F	PSRG
15e Vice-président délégué, questeur	H	PSRG

Toutefois, des tensions politiques exposées publiquement agitent régulièrement la majorité politique bourguignonne. Elles concernent essentiellement le rapport entre le groupe Verts et le groupe Socialiste. Suite à un désaccord lié à la subvention d'entreprises associées au Pôle Nucléaire Bourguignon, les Verts quittent la majorité le 1<sup>er</sup> octobre 2006. Les Verts passeront ainsi une année dans l'opposition, avant de réintégrer la majorité en décembre 2007, à l'approche des élections municipales. Cet élément révèle les tensions liées au déséquilibre des forces politiques qui entraînent l'usage de stratégie de sortie de la part des partenaires minoritaires. Avant de nous pencher sur ces tensions, notons que la deuxième vice-présidence dispose officiellement d'une mission en matière de démocratie participative. Confiée à un élu socialiste, directeur de campagne de François Patriat, cette délégation demeure toutefois accolée à d'autres attributions et notamment les finances régionales.

## 2) Ile de France : l'intrusion de la « société civile »

En Ile-de-France, Jean-Paul Huchon, président socialiste sortant, conduit également une liste d'alliance, mais cette fois-ci dans l'objectif de sa réélection. Face à une droite divisée (une liste UMP et une liste UDF), le président sortant a pour principal défi de maintenir en place l'alliance de gauche plurielle (PS-PC-PRG-Verts) lui ayant permis de conquérir la présidence du conseil régional en 1998

et avec laquelle il préside depuis alors six ans. Or, pour le président sortant, le premier enjeu de cette nouvelle campagne, chronologiquement parlant, est le ralliement des Verts dès le premier tour des élections. L'issue de ce ralliement entraîne la scission des communistes et configure l'équilibre général des rapports de forces politiques.

A la suite de la prise de position « autonomiste » du bureau politique national des Verts, un débat s'engage dès le mois de juillet 2003 au sein des Verts franciliens concernant leur stratégie électorale. Si les tensions sont vives et l'issue du débat très incertaine<sup>386</sup>, c'est finalement la solution d'une alliance au premier tour avec le PS qui remporte le suffrage des militants écologistes lors d'un vote le 29 novembre 2003. Or, ce vote sonne comme une réponse favorable à la proposition faite par Jean-Paul Huchon pour s'assurer le ralliement des écologistes : en cas de victoire de la gauche, les Verts obtiendraient 25% des sièges de la gauche, garantissant au parti de doubler le nombre de ses conseillers<sup>387</sup>. Obtenue d'une courte majorité (52,2%) et à l'issue de deux tours de scrutin, cette alliance désavoue la direction nationale des Verts, tout en plaçant le parti au rang de deuxième force politique de l'alliance de gauche, devant le PC, et ce, dans la première région de France. Les conditions de ralliement des Verts au Parti Socialiste provoquent alors l'insatisfaction du Parti Communiste. Face aux propositions de l'alliance PS-Verts jugées insatisfaisantes, les communistes envisagent de se présenter seuls au premier tour à partir du mois de décembre 2003<sup>388</sup>. Cette orientation est confirmée par un vote des militants, le 14 décembre 2003. Mais le choix du rejet de l'alliance avec le PS se fait également à la faveur de l'apparition d'une nouvelle liste de gauche, lancée quelques mois auparavant, proposant une alliance au Parti Communiste. Piloté par l'ancien maire de Saint-Denis et député communiste Patrick Braouezek, « l'Appel pour une Alternative Citoyenne en Ile-de-France » se présente comme une liste antilibérale rassemblant des militants associatifs, syndicaux et politiques. Arguant que « tout continue à se passer comme si rien ne s'était passé le 21 avril 2002, avec les mêmes petits calculs politiques »<sup>389</sup>, la liste entend rassembler membres des partis de gauche et militants en provenance de la « société civile » : le fondateur du MRAP, ou la fondatrice d'Agir contre le Chômage (AC!) comptent parmi les 91 signataires de l'appel<sup>390</sup>. La tenue d'Assises pour une alternative citoyenne, organisée le 13 décembre 2003, marque le début du rapprochement entre le Parti Communiste (PC) et la liste Alternative Citoyenne

---

<sup>386</sup> Cf. « Pour les régionales de 2004, les Verts d'Ile-de-France envisagent un accord avec le PS », *Le Monde*, 17/07/2003

<sup>387</sup> Cf. « Les Verts franciliens votent l'union avec le PS aux régionales », *Le Monde*, 2/12/2003

<sup>388</sup> Cf. « Ile-de-France : Buffet prête à y aller sans le PS », *Le Figaro*, 10/12/2003.

<sup>389</sup> Cf. « Une liste pour battre la droite et l'extrême droite sur le contenu », *Le Monde*, 8/11/2003.

<sup>390</sup> Cf. « Un appel de 91 personnalités », *L'Humanité*, 10/11/2003.

(AC). Au terme d'une négociation chaotique<sup>391</sup>, le rapprochement des deux listes s'officialise<sup>392</sup>. Un comité d'initiative est organisé ainsi qu'une double tête de liste : Marie-Georges Buffet (PC) et la fondatrice d'Agir contre le chômage (AC) animent ensemble la liste régionale indépendante, complétant l'alliance PS-PRG-Verts et l'alliance LCR-LO à l'extrême gauche.

Si les deux listes de gauche (PS-Verts/PC-AC) se présentent séparément au premier tour, elles fusionnent au deuxième. Les élections débouchent ainsi sur une configuration donnant du poids aux communistes. Si le PS compte le groupe le plus conséquent (60 élus), les Verts et communistes disposent de groupes équivalents (respectivement 28 et 27 élus – cf. tableau 9). Le rapport de forces est donc moins déséquilibré qu'en région Bourgogne.

**Tableau 9 : La répartition des groupes politiques en Ile-de-France (2004)**

Groupes politiques	Sièges
Communiste, Alternative citoyenne Républicain - CACR	27
PS et apparentés - PS	60
Républicain, radical et citoyen - 2RC	8
Radicaux de Gauche et apparentés - RAGEAP	9
Les Verts	28
Démocrate et centriste - Centre	17
Majorité Présidentielle - UMP	37
Centre et apparentés	8
Front national - FN	9
Nationaux et indépendants - NI	6
Total	209

Lors des élections de mars 2004 Jean-Paul Huchon est donc reconduit à la tête du conseil régional et entame son deuxième mandat de président du conseil régional. Enarque, administrateur civil à partir de 1975, il devient directeur de cabinet de Michel Rocard en 1981, qu'il suivra dans ses différentes tâches ministérielles jusqu'en 1991. Son parcours politique est intimement lié au PSU auquel il adhère dans les années 1970 et à Michel Rocard, dont il devient un des plus proches conseillers et le premier adjoint à la mairie de Conflans-Sainte-Honorine à partir de 1977. Premier collaborateur de l'homme d'affaires François Pinault (1991 -1998) puis vice-président de l'agence *Progress Associés*, c'est en 1994 qu'il devient maire de Conflans-Sainte-Honorine, succédant ainsi à Michel Rocard, fonction qu'il occupera jusqu'aux élections de 2001. Son élection au conseil régional d'Ile-de-France en 1998 marque une rupture dans sa carrière politique : face aux velléités de son ancien mentor,

<sup>391</sup> Les difficultés de négociation entre les deux listes concernent le positionnement des éligibles et la conduite de la liste. Cf. « M. Braouzec (PCF) ne veut pas d'une "liste du parti avec quelques otages » en Ile-de-France », *Le Monde* 19/12/2003.

<sup>392</sup> Cf. « Ile-de-France : accord entre le PCF et le Collectif pour une alternative citoyenne », *Le Monde* 27/01/2004.

Jean-Paul Huchon s'impose comme tête de liste régionale<sup>393</sup> et prend ses distances par la même occasion avec Michel Rocard et le courant politique de ce dernier. Cette rupture le conduit à émettre un critique assez virulente de « l'échec » de la Deuxième Gauche (Huchon 2002), dont il cesse de se revendiquer à partir de 1998.

La répartition des responsabilités au sein de l'exécutif de 2004 marque un certain équilibre politique entre les différentes composantes de la majorité : les Verts obtiennent quatre vice-présidences (dont le deuxième poste de vice-président – cf. tableau 10), tandis que le groupe Communiste Alternative Citoyenne et Républicain (CACR) en obtient trois. On note l'apparition d'une vice-présidence en charge de la « démocratie régionale ». Confiée à une élue appartenant au groupe CACR, cette délégation ne recoupe pas exactement la démocratie participative. Toutefois, cette délégation unique et peu équivoque nous invite à prêter attention à la substance de la délégation ainsi qu'au profil de l'élue en question.

**Tableau 10 : Exécutif de la région Ile-de-France (2004)**

Poste	Sexe	Groupe
Président	H	PS
1ère Vice-présidente chargée des Finances, du Contrat de Plan et des Contrats Particuliers avec les Départements	F	PS
2e Vice-présidente chargée du Développement Social, de l'Economie Sociale et Solidaire, de la Santé et du Handicap	F	Verts
3e Vice-président chargé de la Culture et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication	H	CACR
4e Vice-président chargé des Transports et de la Circulation	H	PS
5e Vice-président chargé de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Eco région	H	Verts
6e Vice-présidente chargée de la Démocratie régionale	F	CACR
7e Vice-président chargé de la Politique de la Ville, de la Sécurité et de la Jeunesse	H	PS
8e Vice Présidente chargée de l'Aménagement du Territoire, Interrégional, de l'Egalité Territoriale et des Contrats régionaux et Ruraux	F	Verts
9e Vice Président chargé du Logement et de l'Action Foncière	H	2RC
10e Vice Président chargé de la Formation Professionnelle, du Développement Economique et de l'Emploi	H	CACR
11e Vice Président chargé de l'Enseignement Supérieur, Recherche et de l'Innovation Scientifique et Technique	H	Verts
12e Vice Présidente chargée du Personnel, de l'Administration Générale et des Marchés Publics	F	PS
13e Vice Présidente chargée des Lycées et des Politiques Educatives	F	PS
14e Vice Présidente chargée du Sport, des Loisirs et du Tourisme	F	PS
15e Vice Présidente chargée des Actions Internationales et des Affaires Européennes	F	PS

<sup>393</sup> Concernant une éventuelle candidature de Michel Rocard aux élections régionales de 1998, Jean-Paul Huchon déclare au journal *Le Parisien*, au cours d'une interview en janvier 1998 : « Où serait le renouvellement qu'illustre le gouvernement Jospin ? ». Cette phrase sera largement commentée dans la presse nationale de l'époque.

### 3) Nord-Pas-de-Calais : les communistes, des alliés distants

Opposée à une droite dirigée par Jean-Paul Delevoye (UMP) et Valérie Lettard (UDF), la gauche régionale se présente à sa propre succession, dans une région qu'elle dirige depuis presque vingt ans, socialistes et écologistes confondus. Fief indiscutable de la gauche, le Nord-Pas-de-Calais est également la seule région où les trois partis de gauche se présentent sur des listes séparées. Les Verts font cavaliers seuls en 2004 comme à leur habitude. Les militants votent le 3 juillet 2003 en faveur de la conduite de listes autonomes. Le PCF se présente aussi en liste autonome, laissant le PS mener campagne de son côté. A gauche, les trois têtes de liste sont donc Alain Bocquet (PCF), Jean-François Caron (Verts) et Dominique Percheron (PS) président sortant.

Comme dans le reste des régions françaises, les trois listes de gauche fusionnent au deuxième tour, obtenant en Nord-Pas-de-Calais 73 élus sur 113 sièges. L'originalité de la région Nord-Pas-de-Calais est le décalage sensible existant entre les groupes politiques écologiste (8 élus) et communiste (19 élus). Cet équilibre se maintient sans remise en cause majeur (cf. tableau 11). A droite, en 2008, 3 élus appartenant à l'UMP décident de fonder leur propre groupe (MoDem).

**Tableau 11 : La répartition des groupes politiques en Nord-Pas-de-Calais (2004)**

Groupes politiques	Sièges
Communiste et républicain - CR	19
Les Verts	8
Socialiste, Citoyen et Radical - PSCR	46
Majorité Présidentielle - UMP	24
Nationaux et Indépendants - NI	5
Rassemblement des élus pour l'unité nationale et l'intérêt régional - FN	8
Non-inscrits	3
Total	113

Daniel Percheron est donc réélu président du conseil régional. Le parcours de Daniel Percheron, président de la région Nord-Pas-de-Calais depuis 2001, est une exception dans nos quatre cas d'études. Ni ministre, ni énarque, Dominique Percheron accède à la plus haute responsabilité régionale au terme d'une carrière politique marquée par l'indépendance et la discrétion. Elu municipal<sup>394</sup>, européen<sup>395</sup> et surtout sénateur<sup>396</sup>, Daniel Percheron devient en 1986 vice-président du conseil régional en charge des transports. Mais c'est essentiellement au sein du Parti Socialiste que le vice-président construit son indépendance. Premier secrétaire la section du Pas-de-Calais de 1973 à 1997 (plus importante section de France), sénateur, Dominique Percheron privilégie un ancrage micro-local et se place en position de médiation notamment dans les cas de conflit interne au sein de

<sup>394</sup> Conseiller municipal de Liévin de 1977 à 2002.

<sup>395</sup> Député européen de 1979 à 1983.

<sup>396</sup> Sénateur du Pas-de-Calais de 1983 à aujourd'hui.



son appareil politique (Sawicki 2002). Ses responsabilités régionales le placent au cœur de dossiers d'envergure nationale (TGV du nord de la France, construction d'Eurotunnel) et lui permettent d'acquérir une compétence technique et une connaissance approfondie des dossiers régionaux. Lors du départ de Michel Delbarre en 2001, Dominique Percheron parvient à se présenter comme un homme de compromis et de gestion. En 2004, il est reconduit à ses fonctions, affrontant pour la première fois le suffrage universel direct régional. L'exécutif construit autour du président est quant à lui marqué par une autre originalité : les communistes, dotés d'un groupe important, comparativement aux Verts, ne prennent pas part à l'exécutif, tout en restant intégré à la majorité politique, revendiquant la volonté de faire pression sur leurs alliés. Les Verts, dotés de huit élus et comptant parmi les groupes politiques les plus faibles, obtiennent trois vice-présidences, essentiellement obtenues en raison du passif des négociations Verts/PS à l'échelle régionale en Nord-Pas-de-Calais (cf. tableau 12). Dernière originalité de la région, aucune vice-présidence n'est explicitement déléguée aux questions démocratiques. Comme nous allons le voir, il s'agit du seul cas d'étude n'ayant pas d'affichage politique explicite en la matière à partir de 2004.

**Tableau 12 : Exécutif régional Nord-Pas-de-Calais (2004)**

Poste	Sexe	Groupe
Président	H	PSCR
1er vice-président délégué aux Finances, administration générale, communication	H	PSCR
2ème vice-présidente déléguée aux Relations internationales, partenariats associatifs et économie solidaire	F	Verts
3ème vice-présidente déléguée à la Culture	F	PSCR
4ème vice-président délégué au Développement économique, emploi, nouvelles technologies, formation permanente	H	PSCR
5ème vice-président délégué aux Universités - recherche	H	PSCR
6ème vice-présidente déléguée aux Transports, infrastructures	F	PSCR
7ème vice-présidente déléguée au Tourisme, Pays, Parcs naturels régionaux	F	PSCR
8ème vice-président délégué au Développement durable et environnement	H	Verts
9ème vice-président délégué à l'Aménagement du territoire, politique de la ville, mise en œuvre du Contrat de projet Etat-région et Europe	H	PSCR
10ème vice-président délégué à l'Agriculture, pêche, développement rural	H	PSCR
11ème vice-présidente déléguée au Personnel régional	F	PSCR
12ème vice-président délégué aux Lycées, Schéma régional des formations	H	PSCR
13ème vice-président délégué aux Sports et jeunesse	H	PSCR
14ème vice-président délégué à la Prévention et santé	H	Verts
15ème vice-président délégué à l'Apprentissage	H	PSCR

#### 4) Rhône-Alpes : la première majorité régionale

C'est en situation d'opposition politique que la gauche rhônalpine aborde cette élection régionale de 2004. Face à une alliance chaotique entre Anne-Marie Comparini, présidente de région sortante (UDF) et Hervé Gaymard tête de liste UMP, le Parti Socialiste, emmené par Jean-Jack Queyranne

déjà candidat en 1998, ne parvient à reconstituer qu'une partie de l'alliance de gauche plurielle du gouvernement français de 1997. En effet si le Parti Communiste rallie le PS, au terme d'une tension entre autonomistes et unionistes<sup>397</sup>, signant un accord final le 5 février 2004, les Verts décident de présenter une liste autonome. En votant à 67% pour la liste autonome le 26 septembre 2003, les militants Verts rhônalpins se conforment aux désirs d'indépendance exprimés par le secrétariat national<sup>398</sup>. Malgré des tensions certaines concernant la stratégie de campagne<sup>399</sup>, les Verts se présentent finalement seuls, tout en entamant d'ores et déjà les négociations pour le second tour des élections<sup>400</sup>.

Le succès remporté par la liste de gauche plurielle au deuxième tour débouche sur une écrasante majorité (94 sièges sur 157). Les groupes écologistes et communistes sont de tailles comparables (respectivement 20 et 16 élus – cf. tableau 13). Certaines modifications vont toutefois quelque peu changer le paysage des groupes politiques, sans modifier l'économie générale des équilibres politiques. Ainsi, en 2006, une élue communiste quitte le groupe et apparaît comme non-inscrit après avoir rejoint la LCR. En 2008, le groupe Parti de Gauche prend également forme, avec 5 élus. A droite, quelques changements interviennent aussi. En 2008, le groupe UDF (18 membres) se scinde en deux groupes : un groupe MoDem (8 membres) et un groupe Centre (10 membres).

**Tableau 13 : La répartition des groupes politiques en Rhône-Alpes (2004)**

<b>Groupes politiques</b>	<b>Sièges</b>
Communistes et Républicains - CR	16
Parti de Gauche et Apparentés - PGA	4
Les Verts et Apparentés	20
Socialiste, Ecologiste et apparentés - PSEA	47
Parti radical de gauche - PRG	7
Union pour la Démocratie Française - UDF	18
UMP-RA et apparentés - UMP-RA	27
Front National - FN	18
Total	157

Jean-Jack Queyranne devient donc le premier président socialiste de la région Rhône-Alpes. Ancien ministre<sup>401</sup>, député<sup>402</sup>, maire<sup>403</sup>, conseiller général<sup>404</sup>, vice-président de la communauté

<sup>397</sup> Cf. « régionales : le Parti communiste attend un geste des socialistes », *Le Progrès*, 17/01/2004.

<sup>398</sup> Cf. « Les discussions entre PS et Verts sur les régionales restent dans l'impasse », *Le Monde*, 24/10/2003.

<sup>399</sup> Cf. « régionales : Verts contre Verts », *Le Progrès*, 3/02/2004.

<sup>400</sup> Cf. « Les Verts hissent les couleurs », *Le Progrès*, 8/12/2003

<sup>401</sup> De 1997 à 2000, secrétaire d'État à l'outre-mer, délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé de l'intérim du ministre de l'Intérieur pendant trois mois en 98, puis ministre des relations avec le Parlement, de 2000 à 2002.

<sup>402</sup> Elu député de la de 1981 à 1993, puis de 1997 à aujourd'hui.

<sup>403</sup> Elu de 1977 à 1989, adjoint au maire de Villeurbanne, puis de 1989 à 1997, maire de Bron et de 1997 à 2004, adjoint au maire de Bron.

<sup>404</sup> Elu conseiller général de 1985 à 1990.

d'agglomération du Grand Lyon<sup>405</sup> et figure nationale du Parti Socialiste<sup>406</sup>, Jean-Jack Queyranne est investi par le Parti Socialiste pour briguer la présidence de la région Rhône-Alpes, malgré sa faible assiduité lors de ses précédents mandats régionaux<sup>407</sup>. Parmi nos quatre cas d'études, il est le troisième ministre du gouvernement Jospin à rejoindre un conseil régional lors des élections de mars 2004, à l'instar de François Patriat et de son colistier NPS en Bourgogne.

**Tableau 14 : Exécutif régional Rhône-Alpes (2004)**

Poste	Sexe	Groupe
Président	H	PSEA
1 <sup>er</sup> Vice-président délégué aux transports, déplacements et infrastructures	H	PSEA
2 <sup>ème</sup> Vice-présidente déléguée aux formations professionnelles	F	PSEA
3 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à l'aménagement et à l'animation des territoires ainsi qu'au développement durable	H	Verts
4 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à la démocratie participative	H	CR
5 <sup>ème</sup> Vice-présidente déléguée au tourisme et à la montagne	F	PSEA
6 <sup>ème</sup> Vice-présidente déléguée à l'environnement et à la prévention des risques	F	Verts
7 <sup>ème</sup> Vice-présidente déléguée aux lycées et aux formations initiales	F	CR
8 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à l'administration générale, à la vie associative et aux relations extérieures	H	PRG
9 <sup>ème</sup> Vice-président délégué au développement économique	H	PSEA
10 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à la solidarité internationale et à la coopération décentralisée	H	Verts
11 <sup>ème</sup> Vice-président délégué aux Affaires européennes et aux Relations internationales	H	PSEA
12 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche	H	PSEA
13 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à la santé et au sport	H	PSEA
14 <sup>ème</sup> Vice-présidente déléguée aux solidarités, à la politique de la ville et au logement	F	Verts
15 <sup>ème</sup> Vice-président délégué aux finances, à la décentralisation, rapporteur général du budget et du Contrat de Projet Etat région	H	PSEA
Conseiller délégué à l'énergie, en relation avec la vice-présidente chargée de l'environnement et aux technologies de l'information et de la communication	H	PSEA
Conseillère déléguée à l'agriculture, au développement rural et aux parcs naturels régionaux, en relation directe avec le Président	F	PSEA
Conseillère déléguée à la jeunesse, en relation avec le vice-président chargé de la santé et du sport	F	CR
Conseillère déléguée à l'emploi en relation avec le vice-président chargé du développement économique	F	CR
Conseillère déléguée à l'apprentissage	F	PSEA
Conseiller délégué à la culture	H	PSEA

<sup>405</sup> Elu de 1977 à 1995, membre du Grand Lyon et de 1995 à 2004, vice-président en charge de la stratégie.

<sup>406</sup> Membre du bureau exécutif et du comité directeur du Parti Socialiste de 1983 à 1994, secrétaire national à la culture, de 1983-1987 puis de 1988-1990 et porte-paroles du PS de 1985 à 1993.

<sup>407</sup> Elu de 1978 à 1979 dans l'EPR, il est réélu au conseil régional en 1986 et démissionne aussitôt. Réélu en 1998 il démissionne à nouveau en 2002.

En Rhône-Alpes, la constitution de l'exécutif est problématique. En raison des difficultés des partis à s'accorder sur les répartitions de prérogatives, la répartition des postes de vice-président nécessite l'extension des postes à responsabilités : en plus des 15 vice-présidents, six postes de conseillers délégués sont créés (cf. tableau 14). Les communistes obtiennent deux vice-présidences et deux conseillers délégués, tandis que les Verts obtiennent quatre vice-présidences. Il est également à noter que le PRG obtient un poste de vice-président, fait unique parmi nos cas d'étude. Le cas rhônalpin est toutefois le plus immédiatement concerné par notre objet d'étude. En effet, pour la première fois, une vice-présidence est exclusivement consacrée à la démocratie participative. Confiée au quatrième vice-président, membre du groupe communiste et républicain, cette délégation est la plus explicitement en lien avec nos préoccupations et fournit un cas idéal-typique d'institutionnalisation du thème.

#### IV- La structure budgétaire et administrative des conseils régionaux

Lorsqu'Albert Mabileau (1997) entendait décrire les piliers de la gouvernabilité du territoire par les autorités locales autonomes issues de la décentralisation, deux éléments principaux lui semblaient cruciaux : les dotations budgétaires et l'administration locale. Si nous n'avons pas souhaité nous inscrire dans une réflexion en termes de gouvernabilité, la ventilation des moyens humains et financiers des conseils régionaux étudiés ne peut pas être passée sous silence, et ce, pour une raison principale : l'institutionnalisation d'un thème d'action comme celui de la démocratie participative peut passer par l'attribution de lignes budgétaires et de personnels dédiés.

Concernant les budgets (A), notre propos s'articulera en deux temps. Dans un premier temps, nous procéderons à une description comparée des quatre budgets régionaux, afin d'en dégager les points communs et les différences. Dans un deuxième temps, nous aborderons succinctement les liens existant entre budget et démocratie participative, en observant les budgets officiellement consacrés à la question par les autres régions entre 2004 et 2010, mais également les polémiques soulevées par les moyens financiers alloués à la démocratie participative. Concernant l'administration (B), nous reviendrons sur une double entrée comparative : nous comparerons la composition, la structuration des administrations étudiées, afin d'en percevoir les caractéristiques communes et les éventuelles délégations administratives en charge de la démocratie participative. Enfin, nous reviendrons sur les caractéristiques des cabinets, attachés à l'exécutif de chacune des quatre régions, afin de définir leur composition et leur rôle dans l'édifice politico-administratif régional.

## A) Les budgets régionaux : mythe et réalité des finances de la démocratie participative

En France, les recettes des conseils régionaux sont principalement constituées d'impositions directes<sup>408</sup> et indirectes<sup>409</sup> ainsi que d'une dotation globale de l'Etat<sup>410</sup>. Les quatre régions retenues pour l'enquête ne disposent pas du même volume budgétaire, même si ce volume augmente sensiblement dans les mêmes proportions entre 2005 et 2009 (tableau 15)<sup>411</sup>.

**Tableau 15 : Comparaison des budgets primitifs 2005-2009 (en millions d'Euros)**

Région	Budget primitif 2005	Budget primitif 2009	Evolution
Bourgogne	486,4	774,9	+59,3%
Ile-de-France	3 099, 7	4 538, 9	+46,4%
Nord-Pas-de-Calais	1 301,6	1941,7	+49,1%
Rhône-Alpes	1 646, 3	2375	+44,2%
France (Métropole)	19090	26255	+37,5%

Source : Les Budgets primitifs 2009 des régions, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

Rapporté à la population de chaque région, ces volumes budgétaires se révèlent toutefois comparables. Pour l'année 2009, il apparaît même que le conseil régional de Bourgogne dispose d'une plus forte capacité d'investissement par habitant que la région Ile-de-France (Tableau 16).

**Tableau 16 : Dépense budgétaire par habitants en 2009 (en Euros)**

Région	Dépense
Bourgogne	451
Ile-de-France	389
Nord-Pas-de-Calais	475
Rhône-Alpes	385

Source : Les Budgets primitifs 2009 des régions, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

Les dépenses des conseils régionaux français ne sont donc pas incommensurables, même si les volumes financiers engagés sont très hétérogènes. On retrouve également une certaine similarité concernant la répartition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Dans les quatre régions, comme dans l'ensemble des régions françaises, les dépenses d'investissement ont tendance à faire place aux tendances de fonctionnement (tableau 17). Malgré ce recul, les conseils

<sup>408</sup> Les régions bénéficient de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Elles votent le taux et l'assiette de ces impôts en accord avec les autres collectivités locales. Ces impôts représentent 60% de leurs revenus fiscaux.

<sup>409</sup> Les régions bénéficient notamment de la taxe sur les permis de conduire et sur les cartes grises et surtout de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Les régions votent depuis 2007 le niveau de taxation, même si ce vote est cadré par une fourchette étroite.

<sup>410</sup> Depuis 2004, une dotation globale de fonctionnement, jusque là réservée au conseil régional d'Ile-de-France, a été étendue à l'ensemble des régions françaises. Cette dotation s'ajoute à d'autres dotations, telles que la dotation de compensation de formation et d'apprentissage. Le total des dotations représentent 55% des recettes des régions françaises (Tulard 2008).

<sup>411</sup> Ces dates ont été retenues car elles correspondent aux jalons du mandat qui verra se développer le plus d'initiatives en matière de démocratie participative.

régionaux conservent toutefois une plus forte capacité d'investissement que d'autres collectivités telles que les départements ou les communes (Tulard 2008).

**Tableau 17 : Répartition des dépenses investissement/fonctionnement (en millions d'euros)**

région	Budget primitif 2005		Budget primitif 2009	
	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement
Bourgogne	180,4 (37%)	306 (63%)	279,8 (36 %)	495,1 (64%)
Ile-de-France	1696,1 (55%)	1403,6 (45%)	1957,6 (43%)	2581,2 (57%)
Nord-Pas-de-Calais	542,6 (42%)	758,4 (58%)	721,8 (37%)	1219 ,9 (63%)
Rhône-Alpes	669,7 (41%)	976,5 (59%)	778,6 (32%)	1586,4 (68%)
France (Métropole)	7966,9 (42%)	9964,9 (58%)	10106,5 (38%)	16148,6 (62%)

Source : Les Budgets primitifs 2009 des régions, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

Si le taux d'investissement demeure élevé comparativement aux investissements d'autres échelles, la structuration des dépenses des conseils régionaux se répartit en fonction des principaux postes de dépenses : les transports, l'enseignement et la formation professionnelle, autrement dit les compétences légales des conseils régionaux sont les postes principaux de dépenses entre 2005 et 2009. Malgré quelques évolutions (tableau 18), la structure des budgets régionaux reste stable.

**Tableau 18 : Les principaux postes de dépenses des conseils régionaux français (2005-2009)**

Poste de dépenses	Pourcentage des dépenses globales		
	2005	2007	2009
Transports	25,6%	24,7%	23,1%
Enseignement	21,2%	21,5%	23,9%
Fonction professionnelle et apprentissage	18,3%	20,2%	18,9%
Action économique	7,9%	7,5%	7,8%
Services généraux et autres dépenses	6,9%	6,9%	8%
Annuité de la dette	6,7%	6,3%	6,1%
Aménagement des territoires	5,2%	5,4%	5,1%
Culture sport et loisir	3,7%	3,8%	3,6%
Environnement	2,4%	2,1%	2,3%
Santé et action sociale	1,3%	0,5%	0,6%
Autre	0,8%	1,1%	0,5%

Source : Les Budgets primitifs 2009 des régions, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

Le budget consacré à la démocratie participative par les quatre conseils régionaux entre 2004 et 2010 est assez difficile à estimer. Toutefois, nous pouvons procéder à une série de recoupement budgétaire permettant de situer le volume approximatif de cet engagement. Il est important de noter la modestie des moyens engagés au regard de la structuration globale des budgets régionaux. La plupart des dispositifs participatifs que nous allons étudier sont financés par les délégations politiques auxquelles ils se rattachent et n'engendrent que des coûts mineurs, peu perceptibles dans les budgets globaux des politiques sectorielles. En Rhône-Alpes et en Ile-de-France, les deux seules régions à adopter des lignes budgétaires respectivement consacrées à la démocratie participative et à la démocratie

régionale, les dépenses restent modestes. En Rhône-Alpes, le budget annuel consacré à la démocratie participative s'élève à environ deux millions et demi d'Euros, soit entre 0,1% et 0,2% du budget primitif du conseil régional. En Ile-de-France, si le budget consacré à la démocratie régionale s'élève à environ cinq millions d'Euros, cette dépense représente à peine 0,1% du budget primitif de la région. Toutefois, ces sommes doivent être rapportées à leur utilisation. La structuration du budget prévisionnel de la démocratie participative en Rhône-Alpes pour l'année 2007 (tableau 19) indique par exemple que ces sommes sont consacrées à une série limitée d'évènements qui, pris isolément, s'avèrent être dotés de moyens conséquents. C'est notamment le cas de la Rencontre Mondiale « La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? », organisée par le conseil régional de Rhône-Alpes en 2007, dont le budget atteindra en fin d'exercice plus d'un million d'Euros.

**Tableau 19 : Budget prévisionnel de la démocratie participative en Rhône-Alpes (2007)<sup>412</sup>**

Postes de dépense	Prévisions budgétaires (En Euros)
Rencontres du réseau régional de Démocratie participative	120000
Comités techniques démocratie participative	650000
Ateliers citoyens	450000
Colloque démocratie participative	30000
Communication démocratie participative	200000
Formation démocratie participative à l'attention du personnel	50000
<i>Sous total</i>	1 500 000
Forum Mondial	800 000
Total	2 300 000

Source : documents internes DPERC.

S'il nous a semblé important de clarifier la structuration des budgets, c'est parce que ces derniers constituent le centre névralgique du débat politique régional dans son ensemble et par conséquent des débats concernant la démocratie participative. L'augmentation des impôts directs par les conseils régionaux constituent le principal sujet d'opposition régionale, comme en témoigne les « livres noirs des régions socialistes » publiés par l'Union pour la Majorité Présidentielle tout au long de la mandature 2004-2010<sup>413</sup>. Cette procédure classique de scandalisation de la vie politique (Offerlé 1994) censée alimenter une logique de crise, s'appuie quasi exclusivement sur un point : la structuration des dépenses et de l'imposition régionale. Ainsi, de nombreux secteurs d'action publique sont essentiellement traités dans le débat politique sous l'angle de leur « coût », comme l'illustrent les rares allusions faites à la démocratie participative régionale :

<sup>412</sup> Ce budget ne correspond pas exactement aux sommes finalement engagées, mais a constitué la base de l'attribution du budget total alloué à l'action spécifiquement dédiée à la démocratie participative pour l'année 2007/2008.

<sup>413</sup> Voir par exemple, L'édition 2008 du livre noir, comportant 139 pages. Les différentes éditions de ce livre sont toujours présentées et médiatisées par l'intermédiaire du président du groupe UMP au sein du conseil régional d'Ile-de-France.

« En Pays de la Loire fallait-il financer un Forum pour faire le bilan de toutes les assises qui avaient déjà eu lieu ? Et pour couronner le tout en Poitou-Charentes on peut être dubitatif lorsque l'on observe que la démocratie participative de Madame Royal conduit à considérer dans un lycée, comme prioritaire, l'aménagement du garage à vélo et comme secondaire, la réfection de la toiture... »<sup>414</sup>

L'argument de l'inéquation budgétaire de la démocratie participative (trop cher, peu adapté aux besoins réels) reflète ainsi la centralité des arguments fiscaux et financiers dans le débat politique régional, plus qu'il ne soulève un enjeu central de la démocratie participative. Toutefois, les critiques adressées en termes financiers ne sont pas l'apanage de la droite. Lors de l'organisation de la Rencontre Mondiale "La démocratie participative du local au global : pour quel développement ?", au budget déjà évoqué, les réactions de la presse militante d'extrême-gauche abordent frontalement la question des dépenses somptuaires accordées à cet événement<sup>415</sup>. Ce type de réactions indique que la faiblesse globale des financements régionaux (comparée aux dépenses réalisées dans d'autres secteurs d'action publique) ne doit pas masquer la prégnance des représentations des acteurs dans la structuration des tensions et des luttes. .

### ***B) Les administrations régionales : un objet politique.***

Les conseils régionaux sont autorisés à constituer des services administratifs propres, distincts de ceux de l'Etat, depuis la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. La loi permet aux régions de procéder aux recrutements d'agents territoriaux ayant accédé aux différentes filières et catégories de la fonction publique territoriale par voie de concours. Malgré des effectifs restreints, en comparaison des effectifs communaux et départementaux (Tulard 2008), les administrations régionales se sont largement étoffées depuis 1984. Or, cette tendance repose sur de véritables stratégies de recrutement.

Les quelques travaux existants sur les administrations régionales ont insisté sur le caractère proprement politique de leur développement. Les stratégies de développement s'enracinent dans la nature même de la Fonction Publique Territoriale. Bien que basée sur un système de concours, la Fonction Publique Territoriale est structurée comme un marché de l'emploi : les agents titulaires de

---

<sup>414</sup> Propos du président du groupe UMP lors de la publication de l'édition 2008 du livre noir des régions socialistes

<sup>415</sup> Voir les articles publiés sur le site Internet du média alternatif *Indymédia Grenoble* et notamment la chronique « Rhône-Alpes : participation et buffet-champagne », postée le mercredi 12 décembre 2007 : « Ainsi, une journée de location du centre des congrès de Lyon équivaut à peu près à 70 000 € HT pour 1000 personnes (voir les forfaits sur le site), plus un buffet à 20€ par personne x 1000 = 20 000 € (source : un copain serveur, d'ailleurs il faut savoir que ce mardi 1/4 de la nourriture a fini à la benne), plus le champagne : environ 5000 €, plus entre 50 000 et 80 000 € de subventions aux associations participantes aux stands... Environ 200 000 € (1,5 Million de FF quand même) ont probablement été dépensés pour la seule journée de Mardi, et ce, sans compter les salaires (personnel d'accueil, de sécurité, mais aussi administratifs de la région pendant un an), les hôtels et billets d'avion des invités... Au total, on peut estimer le coût d'une telle opération entre 1 et 3 million d'€ d'euros, entièrement aux frais des administrés de la région... entre 40 et 120 ans de salaire au SMIC (charges patronales incluses) pour 3 jour de blabla sur la pseudo participation... », <http://grenoble.indymedia.org/2007-12-12-Rhone-Alpes-participation-et>



leur grade devant ensuite candidater aux postes proposés (Colmou 2006) et le recours aux contractuels très répandu parmi les cadres, facilitant ainsi les négociations salariales et l'accès aux concours (Desbarats Kopel 2005). Ainsi, le recrutement des fonctionnaires publics territoriaux obéit à des logiques de compétences et de besoins dictées par les responsables politiques. Quelques années après la promulgation du décret de 1984, Philippe Kerauden (1988) affirme ainsi l'existence de véritables *politiques régionales de recrutement*, à partir de l'étude du cas Breton. Pour l'auteur, les conseils régionaux procèdent rapidement à une augmentation conséquente de leurs compétences administratives en procédant à des recrutements ciblés, destinés à renforcer leur capacité d'action :

« Si la région a hérité d'un moindre nombre de compétences que les départements, elle a eu immédiatement besoin d'hommes et de femmes suffisamment qualifiés pour les assumer. Il serait illusoire de croire qu'une fois les compétences transférées la région puisse se reposer sur ses lauriers : au contraire, la décentralisation n'est pour elle nullement un acquis mais une pluralité d'actions. Elle n'a pas l'assise, l'ancienneté du département, elle doit donc construire pour s'imposer. D'où la nécessité de s'appuyer sur une administration forte pour se dégager des périls encourus. » (Kerauden 1988, p. 630)

L'existence des stratégies de recrutement désigne, dans le cas breton, le choix du président de région de recourir à des hauts-fonctionnaires contractuels pour renforcer les capacités de négociation de l'institution régionale vis-à-vis de l'Etat : un Directeur Général des Services polytechnicien, des chargés de mission titulaires de doctorats ou ingénieurs composent alors cette « nouvelle » fonction publique territoriale. En complément, la fonction publique régionale se peuple de fonctionnaires titulaires, le plus souvent de catégorie C, débouchant ainsi sur un recrutement en sablier (surreprésentation des agents de catégorie A et C, au détriment des B). Dans sa monographie sociologique de l'administration régionale en PACA, Valéry Duflot (2008) a également noté la présence d'une forme *spoils system*<sup>416</sup>, laissant entrevoir une « politisation fonctionnelle »<sup>417</sup> de l'administration régionale. Dans cette étude, V. Duflot insiste également sur les tensions pouvant exister entre services, direction générale et cabinet, confirmant le caractère politique des missions confiées à ces agents.

---

<sup>416</sup> Les *spoils system*, ou systèmes de dépouilles désignent « une pratique qui consiste à changer les fonctionnaires d'une administration quand une administration politique change et à opérer des recrutements non en fonction des compétences professionnelles mais en fonction de l'opinion politique » (Duflot 2008, p. 172). Les travaux coordonnés par Pierre Birnbaum (1985) se sont notamment intéressés dans cette perspective à la constitution d'un Etat socialiste. Voir également Suleiman 1997.

<sup>417</sup> Stéphane Dion (1986) a distingué deux formes de politisation des administrations locales. D'un côté la politisation partisane permet de mettre au service d'un parti les ressources d'une administration et notamment les emplois qui y sont disponibles. La politisation fonctionnelle s'approche quant à elle du *spoils system*, puisqu'elle renvoie à l'idée d'une intrusion des élus dans la gestion des services, notamment dans la nomination des postes clés.

Les recrutements et la structuration des administrations régionales sont donc des indicateurs des stratégies politiques engagées par les conseils régionaux. Il importe alors de saisir la composition (1), la structuration (2) mais également la présence de collaborateurs d'élus (3), qui constituent le dernier groupe d'acteurs intervenant au sein de l'administration C'est dans l'administration telle que nous allons la décrire que nous irons chercher (en partie) les traces d'institutionnalisation de la démocratie participative.

## 1) Composition de l'administration régionale

Lorsque nous évoquons l'administration régionale, nous renvoyons précisément aux agents fonctionnaires ou contractuels de toutes les filières et catégories de la fonction publique territoriale, travaillant dans la cadre de la mise en œuvre de politiques sectorielles du conseil régional. Nous ne tiendrons donc pas compte des personnels techniques travaillant dans les lycées et considérés statutairement comme des fonctionnaires régionaux. L'intégration en 2004 des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) au sein de la fonction publique régionale, rend complexe la compréhension de l'évolution de l'administration régionale. Par exemple, cette intégration a fait exploser le nombre de fonctionnaires<sup>418</sup> et a surreprésenté (et sous-représenté) des catégories d'agents : alors que les agents des lycées sont dans leur immense majorité des agents de catégorie C, titulaire, les administrations du siège (sectorielles) sont beaucoup plus composites en termes de catégorie et de contractualisation. La distinction entre personnels de siège et personnel de lycée, récurrente dans les bilans sociaux<sup>419</sup> nous permet d'établir cette distinction.

Nous nous fixerons donc pour ce rapide descriptif sur les agents administratifs intégrés au siège du conseil régional et appartenant aux directions sectorielles de l'institution. Tout d'abord, il convient de restituer l'hétérogénéité de l'administration en termes de personnel : trois de nos quatre conseils régionaux chiffrent leur administration centrale à plus de 1000 agents, là où la région Bourgogne n'en compte que 400 (tableau 20). Toutefois malgré ces différences numériques, qui font de l'administration bourguignonne une administration faiblement dotée en moyens humains comparativement aux trois autres régions, les tendances générales au renforcement de l'administration centrale sont communes aux quatre régions.

---

<sup>418</sup> Le bilan social du conseil régional d'Ile-de-France fait état d'un passage de 1229 agents titulaires en 2006 à 9154 agents en 2008. Or, parmi ces agents on trouve désormais 7508 agents des lycées, dont l'immense majorité est constituée par les personnels ATOS. De la même manière, le bilan social (2007) de la région Bourgogne fait état d'une explosion de ces effectifs, passant de 375 en 2006 à 1393 en 2007.

<sup>419</sup> Les chiffres présentés ci-dessous sont issus d'un travail de recomposition d'une base de données à partir de quatre bilans sociaux fournis par les conseils régionaux : conseil régional de Bourgogne, *Bilan social 2007*, 67 p. ; conseil régional Ile-de-France, *Bilan social 2009*, 39 p. ; conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Bilan Social 2007*, 37 p. ; conseil régional Rhône-Alpes, *Bilan social 2006*, 41 p.

**Tableau 20 : Evolution des personnels fonctionnaires des conseils régionaux (en nombre d'agents)**

Région	2001	2005	2006	2007	2008
Bourgogne	228	<i>Néant</i>	375	418	<i>Néant</i>
Ile-de-France	996	1229	<i>Néant</i>	<i>Néant</i>	1656
Nord-Pas-de-Calais	668	1014	1339	1531	<i>Néant</i>
Rhône-Alpes	673	898	1042	<i>Néant</i>	<i>Néant</i>

Source : Bilans sociaux des conseils régionaux.

Parmi ces fonctionnaires, la proportion de titulaires, fonctionnaires territoriaux ayant obtenu un concours de la fonction publique, domine (Tableau 21). Toutefois, la prédominance des titulaires doit être rapportée à la structuration des hiérarchies de filières et de postes. En effet, comme le remarque Valéry Dufлот (2008), les postes de contractuels sont en règle générale le moyen d'adapter les postes importants (directeur général adjoint, directeur) aux réorientations politiques.

**Tableau 21 : Répartition des effectifs titulaires et non-titulaires (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006)**

Région	Titulaires	Non-titulaires	Total (%)
Bourgogne	85%	25%	100
Ile-de-France	67%	33%	100
Nord-Pas-de-Calais	77%	23%	100
Rhône-Alpes	90%	10%	100

Source : Bilans sociaux des conseils régionaux.

Au sein de cette administration de siège, la filière dominante est sans conteste la filière administrative. Le corollaire de cette forte représentation de la filière administrative est une importante féminisation de la fonction publique (Tableau 22). La surreprésentation de la filière administrative correspond toutefois à une répartition des effectifs « en sablier » : dans les quatre régions étudiées les fonctionnaires de catégorie A et C sont les plus représentés, renvoyant au fonctionnement administratif ciblé sur les chargés de mission, assisté d'un ou plusieurs rédacteurs, les accompagnants dans leur travail (Tableau 23).

**Tableau 22 : Répartition par filière et taux de féminisation (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006)**

	Filière administrative	Filière technique	Filière culturelle	Pourcentage de femmes
Bourgogne	85%	13%	2%	67%
Ile-de-France	76%	23%	1%	62%
Nord-Pas-de-Calais	78%	21%	1%	68%
Rhône-Alpes	<i>Néant</i>	<i>Néant</i>	<i>Néant</i>	67%

Source : Bilans sociaux des conseils régionaux

Cette lecture se confirme lors du découpage des deux principales filières par sous-catégories de métiers (Tableaux 24 et 25). La fonction publique régionale se compose essentiellement d'attachés territoriaux (filière administrative) et dans une moindre mesure d'ingénieurs territoriaux (filière technique) assistés par d'importants effectifs de rédacteurs, d'adjoints techniques et administratifs.

**Tableau 23 : Répartition par catégorie de fonctionnaires (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006)**

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total (%)
Bourgogne	46%	24%	30%	100
Ile-de-France	43%	17%	40%	100
Nord-Pas-de-Calais	45%	20%	35%	100
Rhône-Alpes	46%	20%	34%	100

Source : Bilans sociaux des conseils régionaux

**Tableau 24 : Répartition catégorielle de la filière administrative (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006)**

	Administrateurs	Attachés	Rédacteurs	Adjointes administratifs
Bourgogne	2%	32%	31%	35%
Ile-de-France	4%	38%	20%	38%
Nord-Pas-de-Calais	2%	42%	21%	35%
Rhône-Alpes	<i>Néant</i>	<i>Néant</i>	<i>Néant</i>	<i>Néant</i>

Source : Bilans sociaux des conseils régionaux.

**Tableau 25 : Répartition catégorielle de la filière technique (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006)**

	Bourgogne	Ile-de-France	Nord-Pas-de-Calais <sup>420</sup>	Rhône-Alpes
Ingénieurs en chef	11%	14%	-	<i>Néant</i>
Ingénieurs	65%	30%	49%	<i>Néant</i>
Techniciens supérieurs	9%	11%	15%	<i>Néant</i>
Contrôleurs de travaux	<i>Néant</i>	5%	4%	<i>Néant</i>
Agents de maîtrise	4%	5%	12%	<i>Néant</i>
Adjointes techniques	11%	35	20%	<i>Néant</i>

Sources : Bilans sociaux des conseils régionaux.

L'administration régionale est donc dotée de nombreux agents de mission et d'agents d'exécution technique largement titulaires d'un concours de la fonction publique et plutôt féminisés. C'est donc parmi cette population de chargés de mission, plutôt administrateurs ou ingénieurs territoriaux, que nous chercherons les responsables administratifs de la démocratie participative.

## 2) Structuration de l'administration

La structure des administrations régionales étudiées, correspond à la description livrée par Stéphane Cadiou (2009) de la managérialisation de la gestion des collectivités territoriales, qui conduit à l'apparition d'organigramme « en râteau », dans lequel des hauts-fonctionnaires territoriaux (Directeur Général des Services, Directeur Général Adjoint) prennent de plus en plus de place. Ces hauts-fonctionnaires ont pour mission de « piloter des services et des équipes » (Cadiou 2009, p. 163) en veillant à la dynamique d'ensemble de l'administration, concernant les

<sup>420</sup> Les ingénieurs en chef sont comptabilisés avec les ingénieurs.

consommations budgétaires, les méthodes de pilotage de l'action et les coordinations internes. Les organigrammes des conseils régionaux étudiés (cf. Volume 2, Annexe 7) confirment ces constats, dans la forme même des organigrammes instaurés à partir de 2004, mais également eu égard aux personnalités recrutées aux postes de Directeur Général des Services.

Les quatre conseils régionaux disposent à partir de 2004 d'organigrammes relativement comparables, comprenant une grande variété de directions et plusieurs niveaux de hiérarchie. Les postes de Directeurs Généraux Adjointes sont adoptés dans les quatre régions, à l'instar d'une structuration en Pôles ou en Unités, chacun de ces pôles regroupant plusieurs directions, elles-mêmes subdivisées en services. Un chargé de mission travaillant dans un de nos conseils régionaux peut rapidement se trouver sous quatre niveaux de hiérarchie administrative distincte : chef de service, directeur, DGA et DGS. Les « bureaucraties autonomes » en germe dans les années 1980 (Mabileau Sadran 1982) se sont bel et bien affirmées. On remarque à ce titre l'apparition d'une haute-fonction territoriale, placée aux sommets de ces administrations. La région, à l'instar d'autres collectivités territoriales, attire des personnels administratifs aux profils proches de la haute-fonction publique d'Etat (Colmou 2006). Ainsi, en 2004, pour la première fois de l'histoire des conseils régionaux, cinq anciens directeurs de cabinets ministériels deviennent DGS : c'est le cas en Bourgogne et en Rhône-Alpes<sup>421</sup> où le DGS est d'ailleurs un conseiller d'Etat en détachement. En Ile-de-France, c'est une polytechnicienne, Ingénieur des Ponts-et-Chaussée, qui devient DGS en 2004. En Nord-Pas-de-Calais, le DGS nommé en 2001 et reconduit en 2004 est plus étroitement lié à la fonction publique territoriale : ancien secrétaire général de la ville de Dunkerque, nommé directeur général de la CNFPT en 1999, il rejoint le conseil régional en 2001, lors de la prise de fonctions de Daniel Percheron. Les DGS des conseils régionaux étudiés correspondent donc au profil de cette haute-fonction publique territoriale décrite par Olivier Roubieux (1999) soucieuse notamment d'impulser des logiques de *management* dans la gestion des ressources humaines.

La structuration même des organigrammes régionaux illustre quant à elle le décalage existant entre moyens humains et financiers, reflétant un engagement pluriel de l'institution régionale en matière d'action publique. Pour illustrer ce phénomène, concentrons-nous sur le cas de la région Rhône-Alpes en 2006. Alors que la structuration des postes de dépenses budgétaires est globalement semblable aux moyennes nationales (tableau 26), concentrant 79% des finances régionales sur les trois compétences légales de l'institution, la répartition des postes de fonctionnaires obéit à une logique strictement inverse. En effet, la répartition des effectifs par direction, indique que 19,1% des fonctionnaires régionaux gèrent des politiques drainant 79% du budget régional, correspondant aux

---

<sup>421</sup> Cf. « La gauche constitue des états-majors régionaux à sa main », *Le Monde*, 9/10/2004.

190 agents travaillant au sein des directions affiliées aux trois principales compétences<sup>422</sup> (tableau 27).

**Tableau 26 : Répartition des effectifs par direction (Rhône-Alpes 2006)**

<b>Affectation</b>	<b>Nombre d'agents</b>
Direction de l'emploi et de la formation continue	78
Direction des moyens généraux	74
Direction des lycées	71
Direction des ressources humaines	67
Direction des transports et des technologies de l'Information	62
Direction générale des services	56
Direction de l'économie, du tourisme, de la recherche et des technologies	55
Direction du patrimoine et de l'immobilier	55
Direction des politiques territoriales	52
Direction générale des services Vice-présidents	37
Direction de l'Europe, des relations internationales et de la coopération	36
Direction de l'environnement et de l'énergie	35
Direction de la communication	31
Direction de l'agriculture et du développement rural	29
Autres <sup>423</sup>	27
Direction de l'enseignement supérieur	23
Direction des finances et du budget	22
Direction du sport de la jeunesse et de la vie associative	22
Direction des affaires juridiques et des commandes publiques	21
Services aux assemblées	21
Direction des systèmes d'information	20
Conseil Economique et Social régional	18
Direction de l'apprentissage	18
Direction de la culture	18
Direction de la formation sanitaire et sociale, de la santé et de la solidarité	17
Cabinet	15
Direction de la prospective, de l'évaluation et de la relation aux citoyens	11
Pôle Rhône-Alpes de l'Orientation	2
<b>Total</b>	<b>993</b>

Source : Bilan social Rhône-Alpes.

<sup>422</sup> Direction de l'emploi et de la formation continue, Direction des lycées, Direction de l'enseignement supérieur et Direction de l'apprentissage.

<sup>423</sup> La catégorie « Autre » regroupe les agents de l'équipe mobile, les agents mis à disposition des associations de la région et le permanent syndical

**Tableau 27 : Les principaux postes de dépenses du conseil régional de Rhône-Alpes (2006)**

	Budget primitif 2006
Transports	25%
Enseignement	24%
Fonction professionnelle et apprentissage	20%
Services généraux et autres dépenses	12%
Action économique	8%
Aménagement des territoires	5%
Culture sport et loisir	3%
Environnement	2%
Santé et action sociale	1%

Source : Budget primitif 2006 de la région Rhône-Alpes

Concernant cette fois-ci les organigrammes à proprement parler, on remarque la présence de deux délégations administratives explicitement chargés de questions relatives à la démocratie. Aucune administration ne dispose de direction ou de services explicitement dédié à la « démocratie participative ». Toutefois, deux de nos quatre régions d'observation disposent de directions ayant officiellement un lien avec les questions de citoyenneté ou de démocratie. En Rhône-Alpes, la Direction de la Prospective de l'Evaluation et de la Relation aux Citoyens (DPERC) se situe sous la responsabilité directe du DGS. En Ile-de-France, la Mission Démocratie régionale et Jeunesse (MDRJ) se trouve sous la tutelle de la direction Développement social, Santé, Démocratie régionale, au sein de l'Unité Société.

### 3) Les cabinets présidentiels : spécialisation et régulation

La population des collaborateurs de cabinets a été l'attention de travaux récents de sociologie politique (Courty 2005) qui ont insisté sur l'extrême difficulté d'une collecte exhaustive d'informations les concernant. L'absence de données individuelles systématiques, leur appartenance aux « coulisses » de l'institution, le flou sémantique qualifiant leurs postes (attaché, assistant, secrétaire) rendent quasiment impossible la construction d'un regard sociologique globalisant sur ces agents<sup>424</sup>. Toutefois, leur position obéit à quelques caractéristiques communes : la plupart du temps, « ils détiennent une position précaire, souvent marquée politiquement et en décalage avec les logiques méritocratiques des fonctionnaires qui y font exclusivement carrière » (Courty 2005, p. 8). Les proches collaborateurs des élus, formant leur entourage, sont à la fois les assistants, les conseillers associés au travail quotidien des élus et souvent les spécialistes de tel ou tel secteur.

Depuis 1984, les collectivités territoriales françaises peuvent constituer leur propre cabinet, autour des présidents d'exécutif. Cette tendance correspond d'ailleurs à une certaine managérialisation de la

<sup>424</sup> C'est d'ailleurs sur ce constat que s'appuient les travaux coordonnés par Guillaume Courty (2005), ces derniers s'intéressant à la pluralité des formes de collaboration, plutôt qu'une tentative de modélisation du travail effectué par ces agents.

fonction de chef d'exécutif local, dans la mesure où celui-ci s'entoure d'un ensemble d'agents capables de prendre en charge la gestion usuelle d'une thématique ou d'un dossier spécifique. En effet, comme le signale Guillaume Courty, « depuis les années 1990 les élus tentent, par la composition de leur équipe, de compenser leurs carences individuelles et de convenir ainsi aux attentes de l'institution dans laquelle ils prennent place comme de surmonter les coûts particuliers d'une conjoncture électorale ou d'un enjeu politique atypique » (Courty 2005, p. 9). La constitution de ces équipes répond au souci de diversifier les compétences (spécialisation) tout en s'entourant d'hommes de confiance, souvent proches politiquement.

Dans le cas des conseils régionaux, la constitution de ces cabinets est règlementée<sup>425</sup>, mais n'empêche pas une forte expansion. Ainsi, en 2002, 30% des cabinets des présidents des conseils régionaux se composent de plus dix membres (Courty 2005). La structuration des cabinets régionaux compris dans nos cas d'études opère une répartition des collaborateurs entre le président de l'exécutif et les différents vice-présidents. Dans chacune des régions étudiées, chaque vice-président est assisté d'un collaborateur. Si ces agents sont nommés et rémunérés au titre de leur appartenance au cabinet du président de région, ils sont officiellement affectés à un vice-président en charge d'une politique thématique<sup>426</sup>. Le choix des collaborateurs est donc un instrument à la disposition des vice-présidents qui peuvent s'adjoindre les services d'un proche et/ou spécialiste et/ou médiateur. Les agents présents dans le cabinet se distinguent donc en fonction de leur élu de tutelle dont ils deviennent souvent les porte-paroles et les relais dans l'activité quotidienne du conseil régional, à la fois auprès des services régionaux et du cabinet présidentiel.

Sans être en mesure de décrire précisément le profil de ces agents, nous pouvons toutefois appliquer les lectures préexistantes à notre propre cas d'étude. Les membres des cabinets des collectivités locales ont rarement des stratégies d'ascension (contrairement aux cabinets ministériels<sup>427</sup>), étant très peu issus de la haute-fonction publique. La plupart du temps, ces agents sont des « hommes (ou des femmes) de confiance », particulièrement sollicités en période d'alternance politique. Etant donné la précarité de leur statut et l'inextricable lien existant entre la carrière de leurs élus-employeurs et leur trajectoire professionnelle (Cadiou 2005), ces agents prennent une part active dans la gestion de l'activité électorale (communication, contact avec les

---

<sup>425</sup> Le Décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, fixe le nombre maximum de collaborateurs dans son article 12 : « L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de conseil régional est ainsi fixé :- cinq personnes lorsque la population de la région est inférieure à 500 000 habitants - une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 000 habitants.

<sup>426</sup> En 2004, vingt-deux collaborateurs de vice-présidents sont ainsi recrutés en Rhône-Alpes, suscitant d'ailleurs une polémique syndicale. Cf. « La gauche constituée... », *Le Monde*, 9/10/2004

<sup>427</sup> Voir par exemple l'analyse des filières d'accession et des profils politiques des cabinets ministériels socialistes en France (Sawicki Matthiot 1999).



administrés, discours), mais peuvent également endosser la gestion de dossiers spécifiques, parfois directement liés à des secteurs d'action publique. Cette tendance à la spécialisation se renforce avec l'apparition des collaborateurs de vice-présidents.

Les cabinets régionaux constituent donc un lieu de médiation entre membres de l'exécutif, Direction Générale des Services et présidence de région. La validation des activités quotidiennes des administrations sectorielles, par exemple en matière de communication, par le cabinet, permet une coordination relative des différents vice-présidents. Le cabinet devient alors un acteur autonome, servant de médiateur, mais également d'espace permettant de réguler les conflits. Dans le cas de la démocratie participative, on note la présence de deux types d'agents. D'un côté, les cabinets se composent des collaborateurs des vice-présidents spécifiquement en charge des actions en faveur de la démocratie participative : c'est essentiellement le cas en Ile-de-France et en Rhône-Alpes. Ces deux agents, recrutés par les vice-présidents spécifiquement délégués aux questions démocratiques, joueront un rôle tout à fait crucial dans la mise en œuvre de la démocratie participative. D'un autre côté, on note la présence des membres du cabinet explicitement en charge de la démocratie participative mais sous la tutelle du président. C'est également le cas en Rhône-Alpes et en Ile-de-France où des agents ont en charge le suivi des dossiers relevant de l'action des vice-présidents et des administrations spécialisées. Toutefois, ces agents n'occupent pas de position stable : la collaboratrice de Jean-Jack Queyranne quitte le cabinet en 2005, tandis que le collaborateur de Jean-Paul Huchon s'occupe, entre autres choses, des dossiers relatifs à la démocratie régionale<sup>428</sup>.

## V- Conclusion du chapitre

La description des principales caractéristiques des contextes institutionnels communs aux quatre cas d'études, mais également spécifiques à chacun d'entre eux nous a donc permis de cerner concrètement le système d'opportunités et de contraintes susceptibles de façonner le recours régional à la démocratie participative. Ces précisions apportées, nous pouvons désormais entrer plus directement dans la restitution des éléments empiriques récoltés durant notre enquête.

---

<sup>428</sup> Ces agents, même s'ils n'occupent pas la même position dans nos autres terrains d'études ont toutefois constitué une clé d'entrée cruciale sur notre terrain. En effet, c'est notamment par l'intermédiaire de l'ancienne collaboratrice de Jean-Jacques Queyranne, transférée au sein de l'ARF, que nous avons pu mener notre enquête préliminaire. Une enquête qui doit être maintenant concrètement ouverte, sur les traces du consensus participatif.

## Deuxième Partie : La démocratie participative dans quatre régions françaises (1986-2010)

## Note introductive de la deuxième partie

Les quatre chapitres regroupés dans ce tome découlent directement de nos choix méthodologiques. En effet, l'option d'une méthode comparée par étude de cas, impliquant une restitution à la fois qualitative et narrative de nos résultats d'enquête et la prise en compte d'un cadre temporel d'une vingtaine d'année (1986-2010) a supposé la rédaction d'importants chapitres de restitution empirique. Ces chapitres ne sont pas pour autant descriptifs. Ils se structurent selon un découpage analytique précis, mêlant chronologie et grille de lecture comparée : la genèse (1986-2004), les réagencements (2004), l'énonciation (2004-2010) et les déclinaisons techniques (2004-2010) de la démocratie participative au sein des conseils régionaux étudiés sont considérés successivement. Ce parcours nous invitera à conduire simultanément trois opérations.

D'une part, nous restituons des éléments de configuration politique et administrative tout au long de notre étude, afin de saisir l'interrelation existant entre l'évolution des structures institutionnelles politico-administratives et l'émergence d'une action régionale en matière de démocratie participative. Les séquences électorales, les réformes administratives, les évolutions propres aux sous-secteurs d'action publiques, bref les tendances fortes des caractéristiques institutionnelles dégagées précédemment (cf. Chap. 3), sont intégrés dans l'analyse.

D'autre part, nous souhaitons revenir sur le détail de l'adoption des dispositifs participatifs : projets, enjeux, controverses, gestion, instrumentation, réformes, seront autant de points abordés par dispositifs. Le but est de saisir la diversité des configurations contenues dans le même édifice institutionnel (le conseil régional) et de dégager les facteurs à l'origine de l'apparition et du *design* des dispositifs participatifs. Toutefois, la restitution de cette entreprise nous a conduits à opérer un choix : celui de ne pas faire figurer dans le corps de notre texte le détail empirique de l'étude des dispositifs. Le chapitre 7 présente ainsi une synthèse de ces éléments, dont le détail est situé en Annexe (cf. Volume 2, Annexe 1). Nous offrons ainsi deux niveaux de lecture : la synthèse présente l'essentiel des résultats d'enquête, tandis que l'annexe permet de retrouver la preuve de ce que nous avançons et des éléments sur lesquels nous construirons notre propos général.

Enfin, nous dégageons progressivement des lignes de force communes à l'ensemble de nos cas d'étude, au fur et à mesure de notre progression. C'est notamment le rôle assigné aux conclusions de chapitre, qui permettent d'appréhender l'accumulation progressive d'éléments empiriques convergents et de tendances structurantes. Le but est de procéder à la mise au jour de caractéristiques centrales, qui constitueront les résultats principaux de notre enquête et seront exploités dans la troisième partie de notre thèse.

## Chapitre 4 : Démocratie participative et espace politique régional (1986-2004)

C'est essentiellement à partir de 2004 que la prétention à pratiquer et promouvoir une « démocratie participative » s'affirme dans quelques régions françaises. Face à ce constat, la science politique prône une distance salutaire vis-à-vis des rhétoriques et incantations du changement. L'attention prudente et minutieuse accordée au temps et aux poids des pratiques a permis de comprendre que le changement se fait souvent à la marge et reste inattendu (Hassenteufel Fontaine 2002). Le changement n'est pas un processus homogène et peut concerner différents « ordres », selon l'expression de Peter Hall (1993), plus ou moins fondamentaux. Inspirée en partie par l'analyse des politiques publiques anglo-saxonne, cette prudence revendique notamment une compréhension du temps long et de la sédimentation institutionnelle, pouvant entraîner des effets verrouillages et de rendements croissants. Le temps, perçu de manière cumulative et linéaire, est traduit par la métaphore du chemin. Chaque pas conduirait une institution, un groupe d'acteurs ou un système politique dans une voie dont il serait de plus en plus délicat de sortir :

« This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit- of switching to some previously plausible alternative- rise. Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes » (Pierson 2000, pp. 252)

Plus largement, l'intégration de ce type de temporalité correspond à ce que William Sewell (1996) qualifie de temporalité *évènementielle*. La temporalité de l'évènement repose en effet sur une définition contingente du social<sup>429</sup>, dans laquelle les évènements peuvent être définis « comme une sous-classe de faits (*happenings*) relativement rares qui transforment les structures de manière significative » (Sewell 1996, p. 262). La temporalité de l'évènement, qui ne s'apparente par pour autant à une théorie du chaos<sup>430</sup>, considère que les relations sociales sont caractérisées par des *sentiers de dépendance*, des causalités temporelles hétérogènes et une contingence globale. Cette histoire entend prouver que les évènements sont toujours une transformation de structures préexistantes et qu'aucun mouvement historique n'est immunisé contre le changement. Elle implique le rejet d'une recherche des lois transhistoriques, l'affirmation d'une nature discontinue et ouverte des processus sociaux, ainsi que la prise en compte des petites altérations volatiles pouvant

---

<sup>429</sup> « Social life may be conceptualized as being composed of countless happenings or encounters in which persons and groups of persons engage in social action. » (Sewell 1996 p. 262)

<sup>430</sup> « Contingent, unexpected, and inherently unpredictable events, this vie assumes, can undo or alter the most apparently durable trends of history. This does not, of course, imply that human societies are in permanent ad universal flux, that social change is easy to accomplish, or that historical changes display no regularities » (Sewell 1996 264)

partiellement changer les grands processus (les structures et les systèmes sociaux sont constamment redéfinis par les créations humaines).

L'intégration de cette forme de temporalité nous semble tout à fait cruciale. Elle peut en effet nous permettre d'identifier une série d'évènements dans une période historique donnée (1986, date des premières élections régionales et 2004, date de notre premier jalon de « rupture ») pouvant être connectés empiriquement les uns aux autres, à travers une série de causalités, ou du moins d'interdépendances. Ce balisage spatio-temporel est particulièrement net : avant 1986, les conseils régionaux n'existaient pas. Le point de départ historique est donc l'absence totale de dispositif participatif. Le différentiel entre départ et arrivée (2004) est donc l'objet d'une recherche sur la genèse de la démocratie participative au sein des institutions politiques régionales. Si les pratiques et les discours sont une reformulation de pratiques et discours existants, le cadre d'inscription de ces derniers est lui, radicalement nouveau.

Toutefois, l'attention prêtée au poids des mécaniques enclenchées à travers ce que nous pourrions nommer *l'histoire* ou plutôt *les histoires* de la démocratie participative en région, ne doit pas masquer l'hétérogénéité des facteurs rassemblés sous ce même item. Comme le souligne Bruno Jobert (1999), si un consensus s'établit sur la nécessaire prise en compte des héritages, les facteurs du changement et de l'inertie ne sont pas obligatoirement de même nature : il peut s'agir tantôt du poids des symboles, des styles et des cultures, tantôt de la force des instruments et de leur implémentation, tantôt du poids des sociographies ou sociologie d'acteurs. Plutôt que de trancher, B. Jobert propose alors de réfléchir à la combinaison de ces éléments, au sein d'un processus global de régulation politique :

« Plus fondamentalement, il s'agit de comprendre à la fois comment la différenciation des scènes, des forums et des arènes héritées du passé peut déterminer les processus différents d'apprentissage institutionnel et comment le redéploiement simultané de ces scènes s'articule sur de nouvelles orientations de la régulation politique » (Jobert 1999, p. 140)

Quels sont les *évènements* et les *facteurs* qui, dans la séquence historique donnée, peuvent être considérés comme un faisceau de causalités expliquant en partie la genèse de discours et de pratiques relatifs à la démocratie participative à l'échelle régionale en France ? Pour répondre à cette question, il semble naturel de se tourner vers l'hypothèse des concessions procédurales : le climat « participationniste », pour reprendre l'expression de Cécile Blatrix<sup>431</sup>, permet ainsi de s'enquérir des éventuels conflits à l'origine de ce type de concessions. Mais dans la mesure où nous avons souhaité dépasser une approche centrée sur le refroidissement/réactivation des conflits, nous proposons de

---

<sup>431</sup> C'est à dire « caractérisé par la valorisation de l'idée de participation des citoyens ordinaires et par la multiplication des détours « participatifs », à savoir des procédures et des pratiques destinées à associer les citoyens à la décision publique » (Blatrix 2002, p. 80)

revenir sur différents types de manifestations hétérogènes, conflictuels ou non mais toujours antérieures à 2004, de ce que nous pourrions (et de ce qui sera) qualifier de prémisses de la « démocratie participative » régionale.

Pour ce faire, nous prêtons une attention toute particulière aux différents acteurs peuplant l'*espace politique* régional. Ainsi, les Conseils Economiques et Sociaux régionaux (CESR), qui entretiennent des relations de tensions et de coopération avec les instances décisionnelles régionales, ont compté parmi les premiers « utilisateurs » d'un discours sur la démocratie participative (I). L'étude des différents cas d'étude, des pratiques régionales généralisées tel que les *comités de ligne* Alsaciens (II) aux différentes « traces » et expériences des régions Rhône-Alpes (III), Bourgogne (IV), Ile-de-France (V) et Nord-Pas-de-Calais (VI) permettra de mettre en valeur plusieurs combinaisons régionales d'acteurs, d'instruments et de pratiques, qui constituent le cœur des « héritages » régionaux.

## I- Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux : l'usage revendicatif de la démocratie participative « régionale ».

Le vocable de démocratie participative, s'il se fait rare au sein des arènes politiques régionales avant 2004, est en revanche une rhétorique largement plébiscitée par Les Conseils Economiques et Sociaux régionaux (CESR), deuxième assemblée régionale aux côtés de l'assemblée politique. Or, les CESR évoquent ce vocable de « démocratie participative » dans un sens précis. Celui-ci renvoie à l'enjeu de leur positionnement vis-à-vis de la prise de décision régionale. En effet, les CESR sont dans une posture de dépendance vis-à-vis des orientations de l'assemblée politique (Cf. Chap. 3). Si le cadre législatif définit les bases du dialogue entre assemblées, il incombe à la régulation politique et au militantisme des membres du CESR d'assurer la prise en compte de leur avis<sup>432</sup>. Ainsi, la personnalité des présidents de CESR est un facteur déterminant dans le rapport de force qui ne manque pas de s'établir entre les deux assemblées. C'est à partir de cette donnée de base d'un dialogue bicaméral ouvert et potentiellement conflictuel que les institutions consultatives vont se saisir du terme de « démocratie participative ».

La manière dont les CESR entendent évoquer l'enjeu de leur propre positionnement politique à travers l'usage de la démocratie participative (A) les conduit à se positionner en tant que force de proposition sur le terrain de la concertation et de la participation (B). Cette situation créé une

---

<sup>432</sup> Les avis ou participation aux commissions régionales auxquels se livrent leurs membres n'ont jamais de caractère contraignant. Comme le note Pierre Bodineau, « il n'existe pas d'obligation pour le conseil régional d'informer le CES de la suite donné à ses avis : il revient donc au CES lui-même d'assurer ce suivi dans les meilleures conditions » (Bodineau 1994 p. 66). Il n'existe par conséquent pas de sanctions, ni de recours juridique possible, si bien que les conseils régionaux peuvent tout à fait ignorer l'existence de la deuxième assemblée.

progressive monopolisation de l'usage public du vocable de « démocratie participative », qui subit une interprétation exigée par l'enjeu du positionnement bicaméral.

### **A) Les CESR et la démocratie participative**

A en croire l'intitulé du congrès qu'ils organisèrent en 1999, pour célébrer le 25<sup>ème</sup> anniversaire de leur création, les CESR n'incarnent pas moins de « 25 ans de démocratie participative en région ». Pourtant, démocratie participative n'est pas celle des dispositifs. La « démocratie participative », lorsqu'elle est évoquée par les CESR<sup>433</sup>, renvoie à l'idée d'un nécessaire équilibre du rapport de force (ou dialogue) existant entre l'assemblée régionale et l'instance consultative (1). Cette définition, certes contextuelle donc contestée (2), ne prétend jamais renverser l'ordre bicaméral : les CESR limitent le cercle des acteurs impliqués dans « leur » démocratie participative (3).

#### **1) 25 ans de « démocratie participative » ?**

En introduisant le congrès de 1999, Christian Poncelet, alors président du Sénat, rappelle que la création des CESR par Jacques Chaban-Delmas en 1972 avait pour objectif la mise en place « dans chaque région administrative, de nouvelles formes de participation de la société civile à la réflexion sur l'action politique » (ANCESR 1999, p. 9). Ces formes de participation, renvoyant essentiellement au Conseil Economique et Social National (CESN) et aux CESR, sont explicitement rapportées à la « démocratie participative » par le président de l'Association des CESR : « [...] le Conseil Economique et Social assume au niveau national le même rôle de démocratie participative que le nôtre » (*Ibid.*, p. 8). La société civile, au cœur de cette démocratie participative, est définie selon les secteurs d'activités, dans une perspective néo-corporatiste<sup>434</sup>. La nature de cette participation est également précisée par Jacques Dermagne, alors président du CESN : « [...] les conseils économiques et sociaux qui dans le monde représentent la société civile, son expérience et ses attentes auprès des pouvoirs exécutifs des assemblées politiques » (*Ibid.*, p. 9). Ce dernier fait de l'existence des CES, nationaux ou régionaux, le moyen de « refléter les aspirations du monde économique et social et d'éclairer la décision politique, d'enrichir l'idée de démocratie » (*Idem*). Cette « décision éclairée » s'apparente également au dépassement des conflits partisans. La démocratie participative des CESR n'est valable qu'en position de neutralité politique et dans les limites de leur rôle consultatif et complémentaire. C'est cette consultation, opposée à la délibération, politique et électorale, qui est au cœur de la démocratie participative :

---

<sup>433</sup> La liste complète des publications des CESR utilisées dans notre thèse est livrée dans l'inventaire des sources.

<sup>434</sup> « Agriculteurs ou artisans, médecins ou avocats, salariés, cadres dirigeants du secteur public ou du secteur privé, de métropole ou d'outre mer, vous êtes, nous sommes, la société civile » (ANCESR 1999, p. 11).

« C'est ce que nous appelons démocratie participative : faire en sorte que cette démocratie devienne vivante, que l'exécutif qui porte la responsabilité de l'instruction et de l'exécution, le délibératif qui décide et le consultatif, qui tous trois participent, comme le dit la loi relative à l'administration de la région, puissent parfaitement dialoguer, échanger, éviter le trait d'humour de Jean-Pierre Raffarin qui est bien en accord avec nous pour dire : « évitons cette cohabitation passive de gestionnaires opaques aux côtés de notables installés » » (ANCESR 1999, p. 23)

La démocratie participative est donc assurée lorsque le CESR remplit son « rôle », c'est-à-dire offre des avis consultatifs en appui aux décisions des institutions de pouvoir. Si les contours de cet appui sont peu (voir non) déterminés, l'important n'est pas là. La démocratie participative ne se développera qu'à condition d'assurer « la compétence, l'indépendance et le dialogue » (*Ibid.*, p. 24) au cœur des relations entre les deux assemblées. Et pour chacun de ces enjeux, le président du CESN propose des solutions : assurer la qualité des travaux des CESR, une meilleure prise en compte des avis par les conseils régionaux et la mise en place d'un régime indemnitaire pour les membres des CESR. En bref, renforcer la démocratie participative à l'échelle régionale équivaut à renforcer les capacités d'influence et d'expression des assemblées consultatives que sont les CESR<sup>435</sup>.

Afin d'illustrer la vitalité de cette démocratie participative, le colloque de 1999 valorise les « victoires » obtenues par les différents CESR de France. Les expériences présentées relèvent toutes d'auto-saisines et mettent en scène la pro-activité des institutions consultatives. Chacune d'entre elles contient l'illustration implicite que les CESR sont bel et bien une structure de démocratie participative, telle que préalablement définie par le président du CESR de Bretagne<sup>436</sup>. Les CESR, à en croire le président de leur association, constituent de fait une pièce maîtresse du renforcement de la démocratie à l'échelle régionale : « C'est par leur investissement, leurs travaux, leurs modes de représentation qu'ils ont fait de la région un espace pertinent de gestion du territoire, un lieu de

---

<sup>435</sup> Yves Morvan, président du CESR de Bretagne, alimente lui aussi l'idée d'un nécessaire dépassement de « la démocratie représentative telle que nous l'avons connue jusqu'à présent » (ANCESR 1999, p. 24) et argumente en faveur de la création de procédures qui assureront le dialogue et la prise en compte des socioprofessionnels dans l'arène politique régionale. Pour Y. Morvan, le désir de représentation permanent, la complexité des problèmes économiques et sociaux et le fait que « les citoyens aspirent à ce qu'on élargisse la base de l'ensemble des acteurs associés à la décision » (ANCESR 1999 p. 25) sont autant de causes expliquant l'impérieuse nécessité de renforcer ces procédures : « On pressent l'émergence d'une nouvelle forme de démocratie qui devra réconcilier sa forme représentative, celle des élus et sa forme participative, celle des socioprofessionnels. » (*Ibid.*, p. 26). Les socioprofessionnels représentent la société civile et doivent sans cesse renforcer leur légitimité auprès des élus, Yves Morvan définit de manière explicite le lien qu'il établit entre démocratie participative et les relations entre CESR et conseils régionaux : « Cependant nous avons signalé le problème de l'articulation entre la démocratie participative et la démocratie représentative. Il nous faut inventer en permanence des formes de relations, des processus, des contrats avec le monde politique et avec l'autre assemblée qu'est l'assemblée régionale. » (*Ibid.*, p. 50).

<sup>436</sup> Parfois cette illustration va jusqu'à s'explicitier : « - Georges Guillaume (*président du CESR de la région Nord-Pas-de-Calais*) : Lors de la première phase, nous avons réussi à ce que chacun puisse s'exprimer complètement. Ensuite, la phase de confrontation et d'enrichissement réciproque a amené cette unanimité alors qu'initialement sur un certain nombre de questions, des positions pouvaient sembler divergentes : après discussion, après débat, il se trouve que nous sommes parvenus à partager une vision commune de l'avenir des régions ; - Claude Beaufort (*animateur du débat*) : C'est un bel exemple de démocratie participative que vous venez de nous donner là. » (ANCESR 1999, p. 42).



démocratie participative. » (ANCESR 1999, p. 57). La démocratie participative des CESR affronte alors les baronnies et la dérive des notables dans le mouvement décentralisateur. L'algorithme est donc clairement énoncé : plus les CESR seront entendus et pris en compte, plus la démocratie participative avancera.

## 2) Une instance plébiscitée pour une « démocratie participative » en question.

Lors de ce même congrès et face aux affirmations « participatives » des CESR, les réactions de Jean-Pierre Raffarin, alors président de l'Association des régions de France et de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur, se rejoignent en de nombreux points. Ils saluent tous deux la nécessité de concertation à l'échelle régionale et le rôle crucial des CESR dans ce domaine<sup>437</sup>. Si Jacques Chirac, alors président de la république, rejoint ces positions, il signale toutefois la nécessaire complémentarité de la « démocratie locale » et de la « démocratie économique et sociale ». C'est dans cette complémentarité que les CESR pourront faire « progresser une société de la confiance, du contrat et de l'initiative, une société d'avantage tournée vers l'innovation et l'expérimentation, porteuse de projets, dynamique, participative, capable d'inventer de nouveaux équilibres par le dialogue et l'échange » (ANCESR 1999, p. 76). Lionel Jospin, premier ministre, enfonce le clou de la promotion d'une « société participative » (*Ibid.*, p. 86) par l'intermédiaire du renforcement des CESR en affirmant à son tour que « la participation des entreprises, des syndicats, des associations, aux travaux des élus est le ciment d'une véritable démocratie participative » (*Ibid.*, p. 89). Les CESR reçoivent ainsi l'onction politique des partis cohabitant au sommet de l'Etat en 1999, en tant que structure par excellence d'une démocratie participative consultative et socioprofessionnelle à l'échelle régionale.

Le consensus construit autour du rôle et de la place des CESR en termes de démocratie participative renvoie toutefois à une définition contingente, spécifique et située dans le temps. Pour preuve, le discret désaveu émis par un responsable Suisse, toujours lors du congrès de 1999. Jean-Pierre Thorel, secrétaire général du CES du canton de Genève, refuse en effet d'assimiler la mission et le rôle de son institution à une forme de démocratie participative :

« Nous possédons [*en Suisse*] des droits politiques moins connus, qui sont spécifiques, le droit d'initiative populaire et le droit de demande de référendum sur l'ensemble des dispositions législatives votées par les parlements. Cela permet à la vie civique ou la démocratie participative

---

<sup>437</sup> Jean-Pierre Raffarin affirme par exemple que « le renouveau civil dans la société est très important. Il faut que le politique l'intègre mais aussi que cette concertation soit rigoureusement organisée » ANCESR 1999, p. 60). Jean-Pierre Chevènement quand à lui tente de répondre aux demandes statutaires des membres des CESR, tout en affirmant l'importance de leur rôle.

de s'inscrire dans les faits. Notre travail correspond mieux à un processus d'aide à la décision qu'à une représentation de la démocratie participative » (ANCESR 1999, p. 50)<sup>438</sup>

La dissonance entre ce discours et ceux tenus de manière consensuelle par les élus et présidents de CESR français, renvoie moins à une différence fondamentale de l'exercice des différents CES dans les deux pays, où à une erreur lexicale, qu'à la construction d'une corrélation spécifiquement française entre l'existence des CESR et l'existence d'une démocratie dite participative. Or, en parcourant différents documents produits par les CESR entre 1999 et 2004 il est possible d'identifier une récurrence de l'expression manifeste de cette corrélation.

### 3) Une démocratie participative respectueuse et sélectionnée

La plupart de ces documents s'inscrivent dans la filiation des propos tenus lors du congrès de 1999. Les deux dimensions (consultative et socioprofessionnelle) de la démocratie participative telle que définie par les CESR, imprègnent fortement l'ensemble de ces documents produits sur les thèmes de la participation, de la gouvernance ou de la démocratie participative.

Concernant leur rôle consultatif, plusieurs CESR de France insistent régulièrement sur la nécessité d'affirmer leur fonction de « pression sans contrainte » à l'égard des conseils régionaux. Les CESR sont consultatifs et entendent le rester. Les ambitions des conseillers économiques et sociaux, vis-à-vis du pouvoir politique sont perçus et décrits d'une manière très claire par Jacques Dermagne, président du CESN, qui affirme : « Il y a en France 2300 conseillers économiques et sociaux régionaux, 230 au Centre et 2000 autour. Mais il n'y a, dans l'esprit, aucune différence ; ils sont caractérisés par la volonté de servir la classe politique pour entrer dans la préparation de la décision publique »<sup>439</sup>. Nicolas Plantrou, président du CESR de Haute-Normandie, reprenant à son compte cette répartition des rôles<sup>440</sup>, énumère cinq rôles de la société civile : proposer, sonder l'opinion, anticiper et alerter, expertiser et éduquer. Celui-ci met en avant l'expérience du CESR en la matière :

---

<sup>438</sup> On retrouve le même type de désaveu quelques années plus tard dans les propos de Robin Branchu, fonctionnaire travaillant au sein de la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports de l'Eure. Ce dernier, lors d'un colloque organisé par le CESR de Haute Normandie sur le thème de la démocratie participative, tente de rectifier l'usage fait jusqu'alors du terme par les différents intervenants issus du CESR. Son message ne suscitera pas la moindre réaction et tranchera nettement avec l'ensemble des travaux récoltés au sein des CESR : « Monsieur le président du CES national (premier intervenant du colloque) a évoqué Lula et Porto Alegre mais a omis d'indiquer que l'expression « démocratie participative » provient du dispositif de gestion municipale mis en place à Porto Alegre. Je vous invite tous à lire l'ouvrage « Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie » ainsi que la revue « Territoire » de l'association ADELS. J'ai animé, le 6 novembre dernier, une soirée d'information débat en m'appuyant sur ce livre. Je suis disposé à renouveler cette expérience », CESR Haute-Normandie 2003, p. 40.

<sup>439</sup> CESR Haute-Normandie 2003, p. 21. Au cours de la même intervention, J. Dermagne affirme que « seul les élus doivent décider », mais plus seulement « à partir de données technocratiques ou sur une option politique », mais en associant la société civile, rempart contre les dysfonctionnements et les extrémismes », *Ibid.*, p. 23.

<sup>440</sup> Lorsque, fixe l'horizon de ce qu'il serait souhaitable d'obtenir en matière de démocratie, la répartition des rôles se fait clairement sentir : « Un des enjeux majeurs d'une meilleure démocratie est de favoriser les initiatives collectives, de prendre en compte les aspirations des citoyens. Il appartient ensuite aux politiques de rendre les arbitrages nécessaires pour engager les réformes sociétales. Ils le feraient de façon encore plus efficace à mon sens s'ils s'appuyaient sur les forces vices organisées de la société civile. », CESR Haute-Normandie 2003, p. 13.

« Nous avons cette expérience au sein du Conseil Economique et Social régional, la Seconde Assemblée de la région aux côtés du Conseil régional et *Assemblée du premier mot* puisque le Conseil régional a toujours le dernier mot »<sup>441</sup>. Le CESR est donc *l'assemblée du premier mot*, « une assemblée qui ne doit jamais revendiquer autre chose que du consultatif, qui ne doit être qu'en amont de la préparation de la décision politique »<sup>442</sup>, selon la définition de Jacques Dermagne. Cette assemblée peut à elle seule garantir que la société civile joue bien ses rôles, mais également qu'elle ne conteste pas la légitimité des décisions du conseil régional<sup>443</sup>. La « maturité » des acteurs s'exprime ainsi à travers les nombreux appels à la pédagogie vis-à-vis des élus et responsables politiques. Jean-Louis Chauzy, président du CESR Midi-Pyrénées veut rassurer les élus sur les bonnes intentions des instances consultatives<sup>444</sup>. Certains membres des CESR vont jusqu'à mettre en garde leur propre institution contre les velléités belliqueuses qui pourraient éventuellement l'animer<sup>445</sup>. Les élus, qui « doivent trancher en dernier ressort », sont invités à ne pas craindre les

---

<sup>441</sup> CESR Haute-Normandie 2003, p. 14

<sup>442</sup> CESR Haute-Normandie 2003, p. 27

<sup>443</sup> Sur ce point le président du CESR de Haute-Normandie est pour le moins explicite : « Il est important de souligner que la démocratie participative suppose une grande maturité de la part des différents acteurs. Les élus doivent respecter l'organisation de la société civile, de même que cette dernière se doit de respecter la décision publique liée à la légitimité électorale. C'est ainsi que se construit la confiance réciproque. Les avis du Conseil Economique et Social régional, illustration d'une démocratie participative en mouvement, sont utiles pour éclairer les décisions des élus de la région et participent efficacement à l'élaboration de projets. », CESR Haute-Normandie 2003, p. 15

<sup>444</sup> « Les élus doivent considérer comme une chance et non comme une entrave, de pouvoir compter sur l'expertise, l'investissement de centaines de femmes et d'hommes dans les conseils de développement travaillant pendant des milliers d'heures pour établir des propositions sur le développement économique, la cohésion sociale, l'organisation des services publics, l'offre de formation et l'offre culturelle », CESR Midi-Pyrénées 2004, p. 13

<sup>445</sup> C'est également le cas de plusieurs membres du CESR de Haute-Normandie réagissant au rapport qui leur est présenté concernant la démocratie participative dans leur région et plus spécifiquement dans les conseils de quartier et comité de développement (CESR Haute-Normandie 2006). Une intervenante s'exprimant au nom de la délégation régionale de Confédération Nationales Des Retraités et de l'Union française des retraités, qui commentent le rapport au cours du débat au CESR : « Le texte est parfait mais je m'inquiète : pourquoi une pareille critique sur les élus ? Les élus ont quand même travaillé pendant des années pour amener la France à un résultat certain dans les communes ou les villes. Alors, maintenant, on dit : « tout cela, ça ne va pas ! Les gens ne sont pas concernés, il faut créer des conseils de quartier et des conseils de développement ». Mais il faut trouver pour tout cela des lieux, une logistique, un suivi, un secrétariat... Cela m'inquiète quand même terriblement ! » CESR Haute-Normandie (2006), Un représentant du syndicat Force Ouvrière exprime d'une autre façon la nécessité de respecter les élus : « Nous apprécions particulièrement la distinction faite, tant dans le rapport que dans l'avis, entre les décideurs, c'est-à-dire les élus, agissant sur un mandat électif, devant rendre compte à leurs électeurs lors de la sollicitation d'un nouveau mandat et ceux qui, formellement organisés ou non, leurs font des suggestions. Nous rappelons notre attachement à la démocratie représentative », CESR Haute-Normandie 2006, p. 26. Deux ans auparavant et dans un autre contexte, le CESR de Haute-Normandie avait reçu un conseil de ce type. Didier Patte donne, au nom de la CTFC, un avis empreint de prudence à propos du rapport de son institution concernant la gouvernance en Haute Normandie : « Le CESR est l'assemblée adjacente du Conseil régional et ses avis sont des « conseils » à destination des élus régionaux. Réfléchir sur la gouvernance peut, dès lors, apparaître comme une volonté de faire la leçon à des responsables investis de l'onction démocratique du suffrage universel. Il ne peut s'agir de cela et il convient d'élever le débat : chacun de nous, dans nos diverses fonctions de représentations, sommes confrontés aux problèmes divers de la gouvernance et bien des « conseils » que nous pourrions prodiguer pourraient s'adresser à nous-mêmes », CESR Haute-Normandie 2004, p. 19. La démocratie participative et par voie de conséquence le dialogue avec le CESR, sont présentées par D. Patte comme la voie médiane entre toutes les tyrannies, celle où chacun est à sa place, sans excès : « Il ne s'agit pas de remettre en cause la démocratie, même si certains la voient menacée dès lors qu'on y accole un adjectif. Quoi qu'ils en pensent il existe une place, que dis je, un espace, entre la démocratie directe, grosse de toutes les tyrannies passées et à venir et la démocratie représentative, qui risque trop souvent d'être confisquée entre les

demandes de participation et de dialogue du CESR. Celui-ci ne leur veut aucun mal, bien au contraire. Le renforcement du dialogue bicaméral n'est pas une fronde, mais la condition de l'adaptation inéluctable à l'évolution des logiques sociales plurielles, regroupées sous le vocable de gouvernance.

Concernant la dimension socioprofessionnelle de cette consultation, les CESR font de l'identité de leur membre une spécificité de leur « démocratie participative ». C'est sous le terme de « société civile organisée » que sont le plus souvent identifiés les acteurs pouvant légitimement revendiquer un accès au processus décisionnel, même consultatif. Ainsi Nicolas Plantrou, président du CESR de Haute-Normandie, commente la liste des présents lors du colloque consacré à la question « quelle démocratie participative pour réussir la décentralisation ? » de manière explicite :

« Vous êtes venus d'horizons très divers puisqu'il y a aujourd'hui Monsieur le préfet, des parlementaires, des élus régionaux et locaux, au premier rang desquels je veux citer le président Le Vern, mais également, des maires, des conseillers régionaux et généraux et des représentants des services de l'Etat, parmi lesquels Madame la présidente de la Chambre régionale des comptes, des chefs d'entreprise, des responsables syndicaux, des responsables associatifs, des membres de Conseil de développement de Pays et d'Agglomérations... bref toute la société civile est ici représentée. »<sup>446</sup>

La démocratie participative est alors assimilée aux capacités de participation fournies à cette fameuse société civile. C'est par exemple en tant « qu'institution de représentation de la société civile »<sup>447</sup> que le CESR Poitou-Charentes décide de célébrer le centenaire de la loi de 1901, en organisant un colloque consacré aux places et rôles du lien associatif. Les associations sont progressivement placées sous les mêmes auspices « participatives » que les CESR : leur rôle est de représenter la population auprès des instances politiques. Lorsque le CESR évoque les associations, il évoque plus exactement les représentants associatifs, qu'il compte d'ailleurs parmi ses membres. Claude Roulleau, président du CESR de Poitou-Charentes, le précise à propos des travaux de l'institution concernant les conseils de développement : « Le CESR a rappelé tout l'intérêt, la nécessité d'y associer les représentants d'association qui expriment la proximité du citoyen »<sup>448</sup>. Le CESR s'intéresse donc aux associations sous l'angle de l'influence de leurs représentants sur la construction des projets territoriaux. Des représentants associatifs qui, justement, rejoignent les positions

---

scrutins. Cet espace, c'est celui de la démocratie participative et c'est alors que les enjeux de pouvoir deviennent irritants pour les élus » (*Idem.*)

<sup>446</sup> CESR Haute Normandie 2003, p. 5

<sup>447</sup> CESR Poitou-Charentes 2001, p. 2.

<sup>448</sup> *Ibid.*, p. 4

exprimées par les présidents de CESR, en Poitou-Charentes et ailleurs<sup>449</sup>. Bien entendu le CESR ne prétend pas « être » la société civile<sup>450</sup>, mais affirme la *priorité* des représentants dans les mécanismes de dialogue gouvernementaux.

Au-delà des différences notoires pouvant exister entre les différents types de Conseil cités, l'accent est clairement mis sur l'importance de la relation entre le « citoyen », individu privé et les organes consultatifs : ces derniers, quels qu'ils soient, sont considérés comme les « représentants » organisés des intérêts sociaux, sans en être pour autant les porte-paroles. Les CESR affirment ainsi que les Conseils de Développement représentent la « démocratie participative » au niveau des agglomérations. Comme l'indique Jean-Louis Chauzy, président du CESR Midi-Pyrénées : « Notre propre histoire, d'assemblée consultative, comme celle des conseils de développement ont permis de se rencontrer pour organiser en partenariat, le premier forum de la démocratie participative dans les territoires de Midi-Pyrénées »<sup>451</sup>. Le CESR convoque l'avis éclairé d'universitaires permettant de confirmer ce rapprochement entre existence des conseils consultatifs et démocratie participative<sup>452</sup>, même si celui-ci exige un regard critique sur la composition des CESR en eux-mêmes<sup>453</sup>.

Toutefois, le rapprochement est si explicite qu'il finit par déboucher sur un problème nouveau : comme le souligne l'essentiel des interventions lors du colloque du CESR Midi-Pyrénées (2004), qu'elles proviennent d'élus, de responsables associatifs ou de socioprofessionnels, il est devenu

---

<sup>449</sup> Christian Pouzat, président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives, autrement dit représentant des représentants associatifs, recadre l'enjeu de la participation des associations aux projets de développement, en signalant « qu'au-delà du conseil de développement, est bien en jeu me semble-t-il une recherche de démocratie participative. Comment faire en sorte que tous les acteurs, y compris les associations, puissent s'impliquer dans des projets de territoire ? » (CESR Poitou-Charentes 2001, p. 77). Léon Dujardin, président du Réseau Européen d'Action Sociale, déclare quand à lui qu'il est « urgent dans le cadre de la décentralisation de promouvoir cette démocratie participative, d'accorder une véritable place à la société civile organisée, c'est-à-dire les ONG mais aussi les Organisations Syndicales et tous les corps intermédiaires » (CESR Haute-Normandie 2006, p. 37). Lorsqu'on leur refuse cette place, c'est bien la démocratie participative qui est menacée, comme semble l'affirmer Gérard Cottenet, membre de la PEEP : « Je voudrais savoir si la notion de démocratie participative n'est pas quelque peu battue en brèche quand on sait que notre fédération, forte de 15000 familles sur l'ensemble de la Haute-Normandie, ne peut s'exprimer au niveau du Conseil Economique et Social de Haute-Normandie, malgré de nombreuses sollicitations » (*Ibid.*, p. 60)

<sup>450</sup> Comme l'admet Nicolas Plantrou (CESR Haute-Normandie) : « Nous ne prétendons pas être la société civile à nous seuls. Mais il y a maintenant une chaîne d'institutions formant la société civile organisée à chaque niveau territorial : le Conseil Economique et Social Européen, le Conseil Economique et Social de la République, les Conseils Economiques et Sociaux régionaux, les Conseils de développement des pays et des agglomérations et les conseils de quartier dans les villes », CESR Haute Normandie 2003, p. 16

<sup>451</sup> CESR Midi-Pyrénées 2004, p. 13. Le colloque est organisé conjointement par le CESR, les Conseils de Développement et le conseil régional.

<sup>452</sup> A l'occasion de ce forum, François Taullele et Marcel Barreau, respectivement maître de conférence et ingénieur de recherche, exposent d'ailleurs les raisons qui permettent d'affirmer que les conseils de développements constituent un outil de démocratie participative : « Le conseil de développement, parce qu'il est le lieu d'expression le plus symbolique de la démocratie participative est un instrument qui cristallise les enjeux autour du devenir des démarches de projets », *Ibid.*, p. 20.

<sup>453</sup> Lorsque le CESR de Haute-Normandie propose en 2004 de renforcer la démocratie locale, il évoque cet enjeu : « Le renforcement de la démocratie locale concerne aussi le CESR : démarche de rapprochement avec les conseils de développement, souci d'améliorer la représentation des jeunes générations en son sein, par exemple » (CESR Haute-Normandie 2004, p. 16).

difficile d'intéresser la « population » aux activités des instances consultatives. Le lien à la population est principalement pensé en termes de « déficit » auquel il convient d'apporter des solutions : les citoyens ne s'intéressent pas aux travaux des instances consultatives ou aux dispositifs qui leur sont potentiellement ouverts (projets de territoire, Conseil de Développement). Les CESR seront alors force de proposition pour pallier ce manque.

### ***B) Le chemin participatif : l'émergence des dispositifs***

Depuis le début des années 2000, les CESR ont peu à peu suggéré le développement de dispositifs participatifs, dépassant ainsi la seule dramatisation de leur nécessaire reconnaissance. De nombreux documents antérieurs à 2004 sont parsemés de propositions plus ou moins concrètes, à l'adresse des conseils régionaux (ou autre) concernant l'instauration de dispositifs participatifs en région, complémentaires (bien sûr) de leur propre rôle. En explorant quelques-unes de ces propositions et positions, des plus concrètes aux plus théoriques, nous souhaitons souligner le fait que les CESR versent dans l'espace politique régional les premières tentatives de formulation d'une participation citoyenne pensée à l'échelle régionale et surtout en termes de *dispositifs*. Ces pistes sont antérieures à l'affirmation de nombreux conseils régionaux dans la voie d'une promotion de la démocratie participative. Sans surestimer l'impact de ces propositions, il est primordial de les expliciter.

Le CESR de la région Ile-de-France se livre en 2001 à un exercice de constat et de propositions sous l'intitulé « Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France – de l'efficacité en démocratie ». Dans ce rapport, le CESR donne une définition inhabituelle de la notion de démocratie participative. En effet, cette dernière ne correspond plus seulement à un principe de dialogue bicaméral équilibré, mais à un phénomène social structurant et contraignant<sup>454</sup>. Le rapport identifie le problème de la relation entre citoyens et institutions politiques<sup>455</sup> comme une des causes majeures de la nécessité d'une refonte des modèles de gouvernance. La gouvernance est alors en partie assimilée à une « aspiration démocratique nouvelle » ou à un « approfondissement de la démocratie »<sup>456</sup>. La démocratie participative, qui constitue « l'un des défis majeurs de la gouvernance », est présentée comme le développement inéluctable d'une nouvelle pratique démocratique, auquel la région devra se confronter : « [...] les cinquante dernières années ont vu de nombreuses institutions donner un

---

<sup>454</sup> « Le déplacement d'intérêt vers la démocratie participative peut être considéré comme un phénomène normal vu l'élévation du niveau d'éducation, l'individualisme croissant et l'affaiblissement du respect envers la plupart des autorités et comme un approfondissement de la vie démocratique à partir des acquis du système représentatif. », in CESR Ile-de-France 2001, p. 10

<sup>455</sup> Le rapport ne se contente pas de soulever la crise de confiance, incarnée par l'abstention, mais également des tendances individualistes, de désengagement et un tournant réflexif de la société, inspiré par l'audition de François Ascher.

<sup>456</sup> CESR Ile-de-France 2001, p. 10. L'assimilation de la participation citoyenne à la gouvernance est récurrente dans les rapports des CESR ; cf. CESR Poitou-Charentes 2000 ; CESR Haute Normandie 2004.

droit à la parole à leurs partenaires ou usagers, ou être soumises à de fortes pressions pour le faire ; pourquoi en serait il autrement ailleurs ? Il s'agit là d'un mouvement de fond auquel il sera difficile d'échapper »<sup>457</sup>. Ce constat entraîne plusieurs propositions de dispositifs.

Même si le CESR souligne avant toute chose la nécessité d'éclaircir les responsabilités institutionnelles, les systèmes électoraux et les positionnements politiques au sein des institutions gouvernementales, une série de propositions concernant les formes institutionnalisées de la participation et la concertation émerge. Tout en recommandant de ne pas ajouter de nouvelles procédures contraignantes (CESR Ile-de-France 2001, p. 59), le CESR insiste sur les améliorations à apporter aux formes existantes. Ainsi, le rôle des commissaires enquêteurs lors des enquêtes publiques et surtout la tenue régulière de référendums « locaux voir régionaux » sont mis en avant. Les référendums, même s'ils doivent être organisés sous conditions<sup>458</sup>, constituent pour le CESR « l'arme absolue qui rend son pouvoir au souverain, c'est-à-dire au peuple »<sup>459</sup>. La promotion d'une concertation en amont est également fortement suggérée, avec plusieurs exemples de concertation à l'appui, en matière de sécurité, d'environnement, d'éducation, ou d'immigration. Un dispositif précis est alors mis en avant : les *comités d'axes et de pôles*, mis en place à l'occasion de la conduite du Plan de Déplacement Urbain de la ville de Paris. Ces comités sont présentés comme de nouveaux outils de concertation, qui ont « l'ambition de réaliser, sur chaque problème, la démocratie participative souhaitée »<sup>460</sup>. Pourtant, le CESR ne pousse pas le conseil régional à adopter ce type de dispositif : il lui suggère plutôt d'agir sur l'échelle du quartier (p. 67 et p. 106), et de renforcer son positionnement dans l'espace régional.

Le CESR de Poitou-Charentes formule lui aussi, dès 2001, un ensemble de propositions pour assurer la participation des citoyens. C'est depuis son expérience en matière « d'engagement de la société civile dans l'action publique »<sup>461</sup> que le CESR exprime son point de vue sur les Conseils de Développement, pensés comme des outils de démocratie participative. Or, le CESR livre des recommandations opérationnelles précises, sous formes de *dispositifs*, permettant d'appliquer concrètement cette implication des citoyens dans le cadre des C2D<sup>462</sup>. Les dispositifs doivent

---

<sup>457</sup> *Idem*.

<sup>458</sup> Les conditions évoquées par le CESR sont l'exposé clair des problèmes faisant l'objet d'un référendum et la prise en compte de la faisabilité des mesures proposées.

<sup>459</sup> CESR Ile-de-France 2001, p. 60

<sup>460</sup> Ces structures permettent de recueillir l'avis des principaux responsables institutionnels et associatifs sur le Plan de Déplacement Urbain de la ville de Paris.

<sup>461</sup> CESR Poitou-Charentes 2001, p. 1.

<sup>462</sup> « L'identification des besoins et attentes des populations peut être l'occasion d'associer les citoyens à la démarche [*de rédaction de la charte du conseil de développement*]. Plusieurs techniques peuvent être utilisées : questionnaires, enquêtes, boîtes à idées, réunions publiques tournantes au sein du territoire, identification d'un panel de citoyens, volontaires pouvant constituer une commission ponctuelle et limitée dans le temps au sein du conseil de développement,

permettre d'intéresser la population aux instances consultatives tels que les C2D, et ainsi de drainer la participation des citoyens à l'échelle des Pays<sup>463</sup>. Les dispositifs sont autant de leviers d'attraction permettant au C2D de tisser des liens avec les citoyens qui l'entourent : « L'appropriation du projet par la population ne peut que renforcer sa légitimité et toutes les techniques et moyens d'animation, communication doivent être mobilisées »<sup>464</sup>. Quelques années plus tard (2003), le CESR procède au même type d'exercice et propose d'adopter d'autres techniques : « un droit de pétition permettant de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité une question relevant de sa compétence » ainsi qu'un « référendum local en vertu duquel les projets de délibérations ou d'actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent être soumis à la décision des électeurs »<sup>465</sup>. Les propositions ne sont pas directement adressées à la région, mais indiquent le volonté du CESR de promouvoir « une plus-value de la décentralisation pour le citoyen »<sup>466</sup>.

En Haute-Normandie, plusieurs *dispositifs* sont également évoqués par le CESR comme autant de pistes pour l'aménagement du processus décisionnel. Décrits à partir d'expériences concrètes, ces dispositifs sont cités comme autant de possibilités offertes aux décideurs pour le renforcement du caractère démocratique du processus décisionnel. Le CESR présente notamment l'expérience de conférences de citoyen organisée par le Groupement des Autorités Organisatrices des Transports (GART) sur le thème de la dépendance à l'automobile. Les conférences de citoyens, « inspirées des initiatives danoises de « conférence de consensus », initiées dans les années 1980 <sup>467</sup> » sont présentées comme des outils permettant d'apporter un éclairage nouveau sur un problème complexe impliquant les citoyens<sup>468</sup>. Deux ans plus tard, le CESR de Haute-Normandie propose de réformer des *dispositifs* existants : il s'agit cette fois-ci de rendre plus « participatifs » les Conseils de Quartier

---

ou dans le cas des agglomérations, organisation d'échanges avec les comités de quartier,... en tout état de cause, l'exercice doit être encadré », *Ibid.*, p. 20

<sup>463</sup> L'échelle du Pays est créée en France en 1995 par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) puis renforcé en 1999, par la d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT). Ils constituent des territoires infrarégionaux de contractualisation entre les différents acteurs politiques locaux. Il se structurent autour de chartes et de projets de territoires. Ils ne sont pas considérés comme des échelles de collectivités locales au même titre que les municipalités, intercommunalités, départements et régions.

<sup>464</sup> *Ibid.*, p. 26. Nous soulignons. Parmi ces techniques on trouve, présentée en annexe du rapport, les présentations de la « démarche participative » d'un projet de territoire – cette démarche est présentée à l'aide d'une chronologie par étapes, centré autour d'une collecte d'idées – et d'une réunion publique des expériences d'agenda 21 et de réunions publiques.

<sup>465</sup> CESR Poitou-Charentes 2003, p. 79-80.

<sup>466</sup> *Idem.*

<sup>467</sup> CESR Haute-Normandie 2004, p. 86

<sup>468</sup> « Il s'agit de saisir l'opportunité d'apporter de nouvelles réponses à une question de société, pour laquelle les organisations classiques ont atteint certaines limites. Cette démarche a permis l'entrée en scène des citoyens ordinaires face aux experts, trop souvent enclins à défendre leur pré carré et à sous-estimer les capacités des profanes à se placer du point de vue de l'intérêt général. Ces derniers ne sont plus seulement consultés, mais associés à la production de connaissances et de décisions, au terme d'une démarche en profondeur. Il s'agit d'apporter aux acteurs de l'action publique une légitimité nouvelle, un éclairage qualitatif non pas quantitatif comme les sondages d'opinion classique », CESR Haute-Normandie 2004, p. 86.



et les C2D présents sur le territoire régional<sup>469</sup>. Affirmant qu'il « soutient toute pratique citoyenne, entendue comme l'engagement volontaire des habitants dans la vie publique pour bâtir l'avenir de leur(s) territoire(s) » tout en assurant « son attachement au rôle majeur des élus et au pouvoir de décision qui leur appartient, *in fine*, dès lors que des procédures participatives ont été installées »<sup>470</sup>, le CESR prodigue une série de recommandations censées améliorer la participation offerte par les instances institutionnelles consultatives : relancer la motivation et l'intérêt des habitants pour ces structures, assurer la représentativité des membres et éviter la présence d'élus (pour les conseils de développement) instaurer systématiquement des instances de pilotage et de suivi, attribuer des moyens concrets, user de l'auto saisine pour être force de proposition, etc.

Au-delà des propositions de dispositifs, les colloques organisés par les CESR sont parfois l'occasion de développements spéculatifs et théoriques sur le sens et la possibilité de l'instauration d'une démocratie participative à l'échelle régionale. Ainsi, sollicité par les CESR Haute-Normandie à l'occasion d'un colloque, Alain Etchegoyen, commissaire au plan et philosophe, s'attaque à l'exercice en se demandant « comment construire une démocratie participative en région ? »<sup>471</sup>. Après avoir considéré la nature aristocratique et démocratique des régimes électifs, s'appuyant sur Bernard Manin (1995), A. Etchegoyen propose de faire de la région un espace de débats : « Dans l'échelon régional, je dirai que la démocratie participative, la participation, cela commence par le fait d'être capable de *multiplier* les débats locaux mais aussi nationaux »<sup>472</sup>. Le débat public est alors conçu comme « la première condition de la démocratie participative »<sup>473</sup>. La région, pour promouvoir efficacement ce débat, doit se mettre au clair sur son pouvoir de décision<sup>474</sup>, ne peut pas se cacher derrière de prétendues contraintes et nécessités<sup>475</sup> et doit repenser la responsabilité de ses actes<sup>476</sup>. Elle doit également s'appuyer très fortement sur les associations et une presse libre et plurielle. En s'assurant la vigueur de ces outillages intermédiaires, elle assurera une efficace promotion de la démocratie participative sur son territoire.

---

<sup>469</sup> CESR Haute-Normandie 2006.

<sup>470</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>471</sup> *Idem.*

<sup>472</sup> *Ibid.*, p. 46. Nous soulignons.

<sup>473</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>474</sup> « Je crois que si l'on veut aujourd'hui dans une région, dans un territoire, dans un département, peu importe, dans une unité territoriale, essayer de développer la démocratie participative il faudrait d'abord dire ou faire l'inventaire des décisions qui dépendent de nous. (*Ibid.*, p. 48)

<sup>475</sup> « Malheureusement, il faut bien reconnaître qu'aujourd'hui trop souvent des responsables, qu'ils soient économiques ou politiques, expliquent qu'il n'y a pas d'autre choix possible et je crois qu'on fait beaucoup de tort à la démocratie quand on explique qu'il n'y a pas d'autre choix possible » (*Ibid.*, p. 49)

<sup>476</sup> « A l'inverse, je crois qu'il n'y a de démocratie participative, notamment sur le plan local, que si l'on essaye de responsabiliser, c'est-à-dire d'utiliser le concept positif, moral, de la responsabilité, qui consiste au contraire à essayer d'évaluer les décisions, ses actes et leurs conséquences sur les autres. » (*Ibid.*, p. 49)

Les CESR deviennent donc les principales forces de proposition pour la démocratie participative à l'échelle régionale. Si l'engouement des conseils régionaux pour les dispositifs participatifs suggérés demeure restreint avant 2004, l'idée d'une possible adoption de ce type de *techniques* fait son apparition. Parallèlement, plusieurs pratiques font une apparition discrète au sein des conseils régionaux entre 1986 et 2004 : chacune d'entre elles imprègne différemment les institutions régionales, en diffusant auprès des élus et des fonctionnaires les discours et les méthodes de la science des dispositifs selon des modalités et des temporalités disparates.

## II- Les comités de ligne : une ressource disponible

Chronologiquement, les *comités de ligne du Transport Express régional* (TER) constituent le premier dispositif participatif à avoir été massivement adopté par les régions françaises. Les raisons qui nous poussent à mettre en avant ce dispositif sont essentiellement rétroactives : à partir de 2002, la totalité des régions françaises adopte leur propre déclinaison des comités de ligne (cf. Volume 2, Annexe 4). Le dispositif constitue le seul et unique fil rouge regroupant l'ensemble des institutions régionales en matière de démocratie participative.

Ce dispositif de concertation est étroitement lié à l'histoire de la décentralisation française en matière de transports ferroviaires (Barone 2009). En effet, depuis le début des années 1990, la gestion des transports ferroviaires régionaux est progressivement confiée aux conseils régionaux, en lieu et place de l'Etat. Le mouvement de régionalisation s'amorce au milieu des années 1990. En 1994, le sénateur alsacien Hubert Haenel, par ailleurs premier vice-président du conseil régional d'Alsace, remet un rapport au ministre des Transports de l'époque, Bernard Bosson<sup>477</sup>. Ce rapport préconise le renforcement du rôle des conseils régionaux dans la gestion des réseaux régionaux de transports ferroviaires de voyageurs. Le rapport rencontre un fort écho et débouche sur un premier projet de régionalisation expérimentale : la compétence du transport ferroviaire de voyageur est ainsi transférée à sept régions candidates, entre 1997 et 2000. Les conseils régionaux d'Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Limousin, PACA, Pays de la Loire et Rhône-Alpes doivent tirer le bilan de cette expérience en vue d'une généralisation. En 2000, au terme de l'expérimentation, la régionalisation est finalement généralisée par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain<sup>478</sup>. La prise de compétence effective de l'ensemble des conseils régionaux date de 2002, entérinant un processus de transfert de compétence nommé « régionalisation des transports ferroviaires ».

L'apparition et le développement des comités de ligne suivent une trajectoire exactement parallèle. C'est lors de la prise de compétence expérimentale, en 1997, qu'est créé le dispositif dit des *Comités*

---

<sup>477</sup> Rapport « régions, SNCF : vers un nouveau du service public », rapporté par le Sénateur Hubert Häenel, 12/04/1994

<sup>478</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

*Locaux d'Animation de Ligne en Alsace* (CLAL). Or, le dispositif alsacien est progressivement connu et adopté dans d'autres régions, même si le rythme d'adoption reste très modéré (A). Ce n'est qu'à partir de l'inscription législative du dispositif en 2000, toujours dans la loi SRU, que la véritable consécration des comités de ligne débute (B). Les comités de ligne sont un creuset : ils routinisent pour la première fois la concertation régulière et institutionnelle de la population dans le cadre d'une compétence légale, à l'aide d'un même *dispositif*.

### ***A) Les comités locaux d'animation de ligne : un pragmatisme sectoriel localisé***

En 1997, la mise en place des CLAL se fait de manière quasi-informelle et dans une grande discrétion. Ces CLAL s'inspirent de quelques éléments incitatifs présents dans le rapport Haenel<sup>479</sup>, tout en les dépassant. Entre janvier 1997 et janvier 1998, huit CLAL sont installés sur huit axes ferroviaires alsaciens, sans que ne soit entériné officiellement un principe commun de fonctionnement (tableau 28). L'exécutif régional, très nettement marqué à droite, met en œuvre une concertation de proximité dont elle confie la conduite à quelques-uns de ses alliés. En effet, chacune des réunions inventoriées est conduite par un élu du conseil régional : on trouve parmi les animateurs des CLAL deux députés du Rassemblement pour la République (RPR), un sénateur du même parti, trois conseillers régionaux siégeant à présent (2004-2010) dans l'exécutif régional au titre de vice-présidents et un vice-président du conseil régional d'alors, fondateur et président du Mouvement pour l'Ecologie Indépendante (MEI).

**Tableau 28 : Bilan des CLAL (septembre 1998)**

<b>Comité de ligne</b>	<b>Date de création</b>	<b>Nombre de réunion</b>
Haguenau-Niederbronn	16/01/1997	11
Strasbourg-Lauterbourg	06/02/1997	14
Strasbourg-Molsheim/Saales	27/02/1997	14
Strasbourg-Molsheim/Selestat	27/02/1997	13
Strasbourg-Diemeringen	14/05/1997	2
Mulhouse-Thann Kruth	09/09/1997	4
Mulhouse-Belfort	15/10/1997	3
Mulhouse-Bale	23/01/1998	2

Source : annexe de la délibération n° CPR 527.98 du 4 septembre 1998

Ces réunions prennent place sur les principales lignes ferroviaires d'Alsace, identifiées comme des axes prioritaires dans le Schéma Régional des Transports (SRT) adopté par la région en juin 1994

<sup>479</sup> Le rapport Haenel évoque rapidement la possibilité d'une concertation à propos des questions tarifaires : « La tarification ayant un impact particulier auprès des utilisateurs, la Commission recommande que la concertation avec les associations d'usagers – que la SNCF pratique au plan national – soit développée au niveau régional, à l'initiative des conseils régionaux. » (Rapport Haenel p. 15)

(Entretien fonctionnaire). Selon quelques comptes-rendus de réunions de l'époque<sup>480</sup>, les premières sessions des CLAL sont l'occasion de dresser des bilans généraux de l'offre de service sur les lignes concernées et d'envisager un aménagement de cette offre : ponctualité, trains supplémentaires, heures d'arrêts, desserte des gares, grilles horaires. Les réunions sont ouvertes à un ensemble hétéroclite de participants, y compris associatifs et ne disposent pas d'objectifs précis, si ce n'est l'échange entre acteurs concernés par la gestion des lignes de chemin de fer. Toutefois, le conseil régional identifie plusieurs catégories de participants : élus locaux, représentants SNCF, administration régionale mais également « usagers » ou « représentants d'usagers ». C'est sur la base de ces catégories que s'organise la formalisation du dispositif.

Suite aux soixante-trois premières réunions des CLAL (tableau 28), la Direction des Transports et Déplacements (DTD) qui pilote le dispositif (suivi des réponses, préparation des réunions, organisation logistique) propose en effet d'entériner le fonctionnement des CLAL dans une charte de fonctionnement, afin de pérenniser le dispositif. Cette charte est validée par une délibération en date du 4 septembre 1998<sup>481</sup>, soit un an et demi après le lancement des premiers CLAL. La formalisation du dispositif instaure alors trois principes fondamentaux. Premièrement, l'adoption des CLAL est le résultat d'un engagement réciproque du conseil régional et des participants :

« En installant un comité sur une ligne ferroviaire, la région Alsace répond à la volonté commune des acteurs locaux du transport ferroviaire de dialoguer et de rechercher les solutions à même d'améliorer le service public régional. [...] Après une réunion d'information, les personnes intéressées sont invitées à s'engager à participer régulièrement aux travaux du comité de ligne »<sup>482</sup>

Les comités de ligne sont conçus comme des lieux « d'expression et d'écoute », qui permettent d'appréhender « les besoins de déplacement à satisfaire » et dans lesquels les participants peuvent faire valoir leurs attentes et soumettre des projets aux services techniques (SNCF/région). Il est précisé à ces éventuels « participants » ce que le conseil régional attend d'eux en retour : une assiduité et un engagement individuel. Deuxièmement, les CLAL rassemblent officiellement les différentes catégories d'acteurs préalablement identifiées : les « représentants des usagers de la ligne », à savoir élus de collectivités présentes sur la ligne (conseils régionaux, généraux, maires et représentants de mairies, groupement de communes), les usagers « et/ou » organisations représentatives, les transporteurs routiers de voyageurs, ainsi que les représentants syndicaux de la

---

<sup>480</sup> La liste des comptes-rendus de séance de comités de ligne consultés pour cette thèse est fournie dans l'inventaire de nos sources.

<sup>481</sup> Délibération, n° CPCR 527.98 du 4 septembre 1998.

<sup>482</sup> *Idem.*

SNCF. La charte impose la nécessité de veiller à l'équilibre entre ces différents groupes, mais d'éventuelles précisions sur cet équilibre sont remises à plus tard.

Troisièmement, les CLAL obéissent à un même schéma d'organisation devant permettre leur prise en compte par l'institution régionale. L'animation est confiée à un élu régional désigné par le président. Ce dernier fixe le calendrier en fonction des problèmes et besoin, ainsi que l'ordre du jour. Il prépare les réunions avec l'aide des services techniques de la SNCF et de la région. Le travail de ces comités est tourné vers la modification de l'offre de transport (desserte, cadence). Les propositions des CLAL pouvant être adoptées par le conseil régional, le comité de ligne doit communiquer ses propositions dans des délais raisonnables, en respectant les contraintes financières du Conseil régional, doit avoir accès à l'information et doit être tenu au courant des modifications qu'il a permises, afin d'orienter son travail. Les comptes-rendus sont enfin prévus après chaque réunion.

Jamais l'idée d'une « démocratie participative » n'est mise en avant dans les justifications ayant conduit à la mise en place et à la formalisation des CLAL. La droite Alsacienne, soutenue par les écologistes<sup>483</sup>, adopte ce dispositif dans le but d'améliorer l'efficacité de sa prise de compétence. La charte présente les comités de ligne comme des dispositifs principalement pensés en rapport avec l'expérimentation ferroviaire : « Dans le cadre de cette expérimentation, la région Alsace a décidé de s'appuyer sur une concertation de proximité afin de définir au mieux l'offre de transport »<sup>484</sup>. Ces dispositifs ne font sens que par rapport aux résultats qu'ils permettent d'obtenir en matière de transport. Mais malgré ce « pragmatisme » affiché, l'expérience des CLAL est pourtant suivie et commentée. En effet, Hubert Haenel reçoit en 1999 le prix *Territoria* qui le récompense pour l'expérience des CLAL. Or, l'Observatoire national de l'innovation politique *Territoria*, fondé en 1986 par un ensemble d'acteurs institutionnels français<sup>485</sup> et dirigé honorifiquement par le président du Sénat Français, entend « valoriser les innovations originales et transposables » adoptées par les collectivités locales françaises. La remise du prix *Territoria* vient donc couronner une expérience jugée innovante<sup>486</sup>. Même si la popularité des CLAL Alsacien demeure limitée, l'expérience est peu à peu reconnue et promue. Une promotion qui va être entérinée législativement.

---

<sup>483</sup> Avec 6 conseillers Verts et 3 conseillers Génération Ecologie, les écologistes représentent une force d'alliance pour l'union UDF-RPR, disposant elle de 20 sièges. Lors du décès du président de région en 1996, les Verts alsaciens proposent une alliance à l'un des candidats à la succession. Le soutien des Verts permet au candidat d'être élu (Ollivier-Trigalo Zembri 2006). À partir de 1996, les Verts appartiennent donc à la majorité.

<sup>484</sup> Extrait de la charte votée par l'intermédiaire de la Délibération n° CPCR 527-98 du 4 septembre 1998

<sup>485</sup> Les membres fondateurs sont le Sénat, les ministères de la fonction publique, des affaires étrangères, de l'intérieur et des collectivités locales, Gaz de France et

<sup>486</sup> Les CLAL viennent s'ajouter à quatre autres expériences alsaciennes « innovantes » primées par l'observatoire, ce qui permet à la région d'obtenir un *Territoria* d'or, distinction réservée aux collectivités dotées de cinq récompenses.

## ***B) L'adoubement d'une pratique***

Entre 1998 et 2000, cinq conseils régionaux adoptent des dispositifs de concertation inspirés des CLAL Alsacien : Aquitaine (1998), Picardie (1998), Centre (1999) et PACA (1999)<sup>487</sup>. La révision ou la rédaction des SRT est l'occasion de l'instauration de structures de type comités de ligne. Progressivement, les comités de ligne sont intégrés à l'exercice de la compétence régionale des transports ferroviaires de voyageurs. Cette évolution est alors entérinée législativement. Après un bilan positif de la régionalisation des transports ferroviaires, la loi SRU organise la généralisation du transfert de compétence aux vingt six régions françaises et offre par la même occasion la possibilité de créer des *comités de ligne* :

Article 135 : « L'article 22 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée est ainsi rédigé :  
Art. 22. - « Il peut être créé des comités de ligne, composés de représentants de la Société nationale des chemins de fer français, d'usagers, de salariés de la Société nationale des chemins de fer français et d'élus des collectivités territoriales pour examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité. »<sup>488</sup>

La loi ne fait aucunement mention d'un quelconque intérêt « participatif » de ces comités. Toutefois, bien que non impérative et relativement vague, la possibilité de mise en place d'un dispositif de concertation dans le domaine ferroviaire est saisie par l'intégralité des régions métropolitaines françaises entre 2000 et 2008. Le dispositif « pragmatique » est donc devenu, en moins de dix ans, l'unique point commun des régions françaises en matière de concertation, quelque soit le nom et la forme qu'elles lui attribuent<sup>489</sup>. En effet, la loi SRU laisse toute latitude aux régions pour adapter les règles de fonctionnement des comités comme elles l'entendent. Se présente alors un paradoxe : alors que les déclinaisons des comités de ligne sont plurielles et discontinues, le dispositif dans son ensemble est progressivement assimilé à la notion de démocratie participative.

Les études que nous avons pu mener sur les comités de lignes dans différentes régions (Gourgues 2006 ; 2007) ont montré que l'ensemble des comités, quelque soit la région considérée, disposent de caractéristiques communes : ils sont mis en place et pilotés par le conseil régional (souvent présidés

---

<sup>487</sup> Aucune des six autres régions expérimentales ne s'engagent dans cette voie.

<sup>488</sup> S'ajoute à cette possibilité la proposition de création d'une instance nouvelle, le Comité régional des Partenaires du Transport Public : « Article 124 : Après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés deux articles 21-1 et 21-3 ainsi rédigés : « Art. 21-3. - Il peut être créé auprès de chaque région en tant qu'autorité organisatrice des transports mentionnés à l'article 21-1 un comité régional des partenaires du transport public. Ce comité est consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement, la qualité des services de transport proposés par la région. Il est notamment composé de représentants des organisations syndicales des transports collectifs, des associations d'usagers des transports collectifs, des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires. Un décret précise la composition du comité, les conditions de désignation de ses membres, ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement. »

<sup>489</sup> Le rapport réalisé par la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports sur les comités de ligne en France (Courivault 2006) en recense dix.

par un ou plusieurs élus régionaux), regroupent les services techniques de la SNCF et de la région qui répondent ensemble à une salle majoritairement composée d'élus locaux (maires de petites communes conseillers généraux, responsables intercommunaux), d'associations (d'usagers des transports le plus souvent) et de syndicalistes. Pourtant, chaque région adopte des modalités particulières de fonctionnement : représentation imposée de citoyens hors association, intégration du secteur scolaire, des chambres de commerce, découpage par bassin de déplacement ou de vie, par axe ferroviaire. Les comités de ligne sont donc à géométrie variable.

Parallèlement au succès (déformant) rencontré par le dispositif, le vocable de démocratie participative tend à progressivement s'attacher au fonctionnement et à l'existence même des comités, ce qui rappelons-le, était loin d'être le cas à l'origine. En 2004, l'expérience des CLAL est inventoriée dans un ouvrage collectif aux côtés d'autres expériences sous l'intitulé « évaluation et démocratie participative » (Boual Brachet 2004). Roger Dillenseger, syndicaliste cheminot alsacien et Philippe Brachet, coordinateur de l'ouvrage, fournissent une description des CLAL (*Ibid.*, pp. 121-132) pour le moins élogieuse. Les CLAL permettraient notamment de comprendre « comment la concertation oblige le service public à être véritablement un service » (*Ibid.*, p. 129). Mais au-delà de l'efficacité de l'action publique, c'est bien de démocratie et de politique dont il est question dans les CLAL :

« Cette démarche constitue un vivier démocratique par constitution d'un enjeu : sans invitation, 150 personnes assistent à la première réunion ! Elle crée d'un point de vue stratégique des attitudes dynamiques, alors que les attitudes de « défense du service public » se crispent dans une logique statique. Elles ne peuvent donc que reculer à mesure de l'évolution du rapport de forces et alimentent l'argumentation ultralibérale adverse. » (Boual Brachet 2004, p. 130)

Les CLAL, instruments de contournement des dogmes ultralibéraux, seraient également la marque de fabrique du « pouvoir » alsacien, fait de cogestion et d'ouverture, ce qui permet aux auteurs d'adresser une remarque ironique aux majorités régionales élues quelques mois avant la publication de l'ouvrage :

« Les élections régionales du printemps 2004 viennent confirmer l'efficacité de la concertation de la majorité de centre-droit alsacienne, puisqu'elle est la seule à rester majoritaire ! Puissent les nouvelles majorités de gauche qui promettent la « démocratie participative » s'en inspirer en ce qui concerne les transports » (Boual Brachet 2004, p. 132)

Ce livre, conduit par des consultants spécialisés dans la qualité des services publics (*France Qualité Publique*) et des militants associatifs (tel que l'ADELS, le Forum de la Gauche Citoyenne et le Centre Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général) a essentiellement pour objectif de publiciser quelques expériences, afin de rendre compte d'un « mouvement » potentiel, fait de bonnes

pratiques qui pourraient être encouragées et soutenues par les pouvoirs publics. Toutefois, la remarque de Philippe Brachet à l'attention des « nouvelles majorités de gauche » souligne un des intérêts majeurs de l'observation des comités de ligne et de leur développement en région : l'affiliation progressive d'une pratique à un discours, en l'occurrence celui de la démocratie participative.

La concertation des usagers des lignes de chemin de fer régionales qu'autorisent les comités de ligne, quelques soient leurs formes, peut alors tout à fait être (re)qualifiée comme étant une pratique relevant de la « démocratie participative ». Rappelons que nous avons déjà inventorié nombre de ces comités dans notre inventaire préliminaire (Cf. Introduction). Mais plutôt que de tenter d'établir si les comités de ligne sont des dispositifs « participatifs » (ou non) ni dans quelle mesure ils (ne) le sont (pas), nous nous intéresserons aux conditions d'adoption et de mise en œuvre d'un dispositif créé très loin des préoccupations de la démocratie participative, mais susceptible d'y être progressivement attaché. Il s'agit ici de souligner un élément important des effets de pratiques « héritées » au sein des conseils régionaux : les dispositifs sectoriels de « concertation », même s'ils ne sont pas consubstantiellement liés à l'idée de démocratie participative, fournissent un terreau de pratiques visibles et utilisables au sein même de l'institution. Reste à savoir si ces dispositifs sont intégrés à d'éventuels discours et politiques de promotion de la démocratie participative et comment leur mode de gestion s'adapte à la progression de la rhétorique participative au sein des conseils régionaux.

### III- Rhône-Alpes : les traces de l'ouverture et l'apprentissage

Notre premier cas d'étude, la région Rhône-Alpes, adopte un ensemble de pratiques liées au thème de la démocratie participative par le biais de différentes politiques sectorielles. Dès la fin des années 1990, la conduite du Schéma régional d'Aménagement du Territoire (SRADT) permet d'incarner la possibilité d'une concertation incluant la population à l'échelle de la région et va également familiariser – voire convertir dans certains cas – les élus régionaux à l'idée d'une participation d'envergure régionale (A). Parallèlement, certaines politiques sectorielles, comme les transports et l'aménagement du territoire se dotent de dispositifs de concertation aux contours encore incertains : les Groupes Territoriaux de Concertation, forme « rhônalpine » des comités de ligne et les Conseils Locaux de Développement (B). Ces dispositifs constituent autant d'expériences concrètes d'une concertation régionale. Chacun d'entre eux ré-agence l'activité politique et administrative de la région dans un sens qui marquera la forme spécifique adoptée par la démocratie participative en Rhône-Alpes.



## ***A) Le SRADT : population, avenir et participation.***

Le 18 septembre 1998, suite aux impulsions de la loi Voynet<sup>490</sup>, la région Rhône-Alpes lance la révision de son Schéma régional d'Aménagement du Territoire<sup>491</sup> (SRADT) datant de 1992 et intitulé « Rhône-Alpes demain : réinventons la proximité ». Le processus de révision est conduit sous l'appellation « Imaginons Rhône-Alpes 2020 ». Or, ce processus s'accompagne de nouvelles formes de concertation, impulsée en partie par la loi. En effet, la loi impose la tenue d'une consultation dans le processus d'adoption des SRADT : outre les circuits de concertation interinstitutionnelle, elle exige une « mise à disposition du public » du document finalisé<sup>492</sup>, à des fins essentiellement consultatives et informatives<sup>493</sup>. Cette impulsion minimale fixe une base inamovible sur laquelle peut s'enraciner un exercice de concertation du public à l'échelle régionale.

En Rhône-Alpes, le conseil régional, fort d'une première expérience d'élaboration de SRADT en 1992 réalisée en dehors de toute impulsion législative, va approfondir la « concertation » réclamée par la loi et organiser un exercice inédit sur le territoire de la région. Le processus de révision du SRADT de Rhône-Alpes dépasse alors les obligations législatives. Comme nous allons le voir à présent, le processus de révision constitue pour le conseil régional l'occasion d'affirmer la possibilité d'une concertation élargie (en direction de la population) à l'échelle régionale (1). Ce débordement du cadre législatif, ou plutôt cette lecture positive de « l'incitation à concerter » présente dans la loi, se gradue en plusieurs étapes (2) et affecte aussi bien le fond du document en construction, que la forme de cette même construction. Or, l'avortement prématuré de cette entreprise marque la classe politique régionale et plus spécifiquement certains élus d'opposition, enthousiasmés par ce tournant « participatif » (3).

---

<sup>490</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

<sup>491</sup> L'article 34 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, revu en 1999 par la loi Voynet, stipule que « le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen termes, du développement durable du territoire régional ».

<sup>492</sup> « Avant son adoption motivée par le conseil régional, le projet de schéma régional, assorti des avis des conseils généraux des départements concernés et de celui du conseil économique et social régional ainsi que des observations formulées par les personnes associées à son élaboration, est mis, pour consultation, à la disposition du public pendant deux mois »

<sup>493</sup> La loi reprend sur ce point le décret du 30 mai 1997 (Décret n°97-689 relatif au schéma régional d'aménagement du territoire), dont l'article 4 prévoyait déjà la mise à disposition du public : « Le projet de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire assorti des avis et des observations prévus au cinquième alinéa de l'article 34 modifié de la loi du 7 janvier 1983 est mis à la disposition du public, sur décision du président du conseil régional, au siège du conseil régional et de chaque conseil général, ainsi que dans les mairies des chefs-lieux de département et d'arrondissement aux heures ouvrables pendant une durée de deux mois. L'avis de mise à disposition du public est affiché dans toutes les mairies des communes situées dans la région et publié dans au moins deux journaux diffusés dans la région ». Le décret précise que ce document doit être disponible deux heures ouvrables par jour pendant deux mois dans les conseils généraux et les mairies.

## 1) Vers un SRADT ouvert et consultatif

La démarche SRADT est conduite sous la tutelle politique d'Anne-Marie Comparini, présidente de la région, du vice-président du conseil régional délégué aux politiques territoriales et aux solidarités et la tutelle administrative de la Direction de la Prospective des Etudes et d'Aménagement (DPEA). De 1998 à 2000, l'organisation des premiers travaux du SRADT est tout d'abord gérée en interne par l'Agence Régionale d'Aménagement et de Développement Territorial (ARADT), agence intégrée dans l'administration de la région. Cette dernière, assistée par divers consultants, réalise une évaluation du SRADT de 1992 et initie les premiers bilans prospectifs nécessaires à la réflexion.

Or, dès cette première phase, la question de la participation émerge comme un axe de réflexion autonome. En effet, l'ARADT commande un rapport spécifique sur les questions d'insertion, de politique de la ville et de citoyenneté auprès de l'association *Economie et Humanisme*, « compte tenu de son implication d'expert, mais aussi de militant dans les problématiques de développement humain sur le territoire », comme l'association le précise elle-même dans l'introduction de son rapport<sup>494</sup>. Si l'association précise que les thèmes qui lui sont confiés « ne sont pas explicités comme tel dans le SRADT 92 », elle entreprend un travail de diagnostic et de proposition. Les réalisations en matière de citoyenneté entre 1992 et 1998<sup>495</sup> permettent ainsi de développer la piste d'un possible développement d'une « citoyenneté active », qui se décline de la manière suivante :

« La participation est un objectif et pas seulement un moyen. Replacer l'homme au centre amène à reconsidérer les modalités de son implication dans le développement. Elles doivent aller au-delà d'une contribution à la mise en œuvre de l'action publique ou à la vie de la Cité pour participer de leur structuration »<sup>496</sup>

Plus concrètement, *Economie et Humanisme* rédige une fiche-action sur la possibilité d'une « politique de citoyenneté en Rhône-Alpes ». Cette politique serait ainsi motivée par le souci de développer une « citoyenneté rhônalpine » permettant de renforcer la solidarité, concept pivot du rapport de synthèse, à travers « une démarche de sensibilisation de l'opinion publique à la possibilité d'une construction commune du fait régional, de même qu'un effort spécifique des élus de tout niveau à engager ce débat localement [...] »<sup>497</sup>. Les propositions opérationnelles renvoient à des

---

<sup>494</sup> Economie et Humanisme, *Dossier de synthèse démarche d'appui, actualisation du Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, Thème Insertion/politique de la ville/Citoyenneté Rhône-Alpes*, septembre/octobre 1999, 15 p. Deux autres agences sont sollicitées : ALGOE consultants, sur le thème du développement économique et Bernard Brunhes Lyon, sur la gestion des compétences.

<sup>495</sup> Quelques exemples de réalisation sont très succinctement évoqués : « « Permis de réussir », Programme locaux d'intégration (FAS), Programmes globaux (CPER), diverses démarches locales de participation des habitants. » Economie et Humanisme, *Dossier de synthèse démarche d'appui, SRADT Rhône-Alpes*, septembre/octobre 1999, p. 2

<sup>496</sup> Economie et Humanisme, *Dossier de synthèse démarche d'appui, actualisation du Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, Thème Insertion/politique de la ville/Citoyenneté Rhône-Alpes*, septembre/octobre 1999, p. 4

<sup>497</sup> *Ibid.*, p. 5

instances existantes : la création d'un réseau des « différentes structures de citoyenneté locale » autour du CESR, le financement de projets locaux de participation, ou l'insertion de dispositifs de débat public dans les Contrats Globaux de Développement, créée en 1999 par la région, permettraient ainsi de renforcer la citoyenneté régionale. Cette proposition entend s'intégrer à une politique dite solidaire plus vaste et se décline en trois directions claires, soumises au conseil régional<sup>498</sup>. Si ce document est noyé dans la masse d'informations cumulées en deux ans de préparation du projet initial de révision du SRADT (il est donc impossible de mesurer son impact concret sur ce dernier), il indique toutefois que le thème du renforcement de la participation émerge dès cette époque aux yeux des élus et administrateurs de la région Rhône-Alpes. La deuxième grande étape du SRADT, ouverte par la publication de l'appel d'offre destiné à recruter un consultant en charge de la conduite de la concertation des acteurs locaux et de la rédaction du schéma, va alors incarner cette mise à l'agenda.

Le cahier des charges relatif à la conduite du SRADT est publié en 2000<sup>499</sup>. Ce document fixe les règles de la conduite de la suite de la démarche afin de recruter une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO). Le document insiste sur la nécessité d'une large concertation : il impose l'organisation de dix ateliers thématiques (dont les thèmes sont fixés<sup>500</sup>), ces ateliers étant composés « de partenaires associés et de personnalités qualifiés », mais exige également la tenue de « forums de restitution » préfigurant la rédaction du SRADT et enfin l'organisation d'une large phase de consultation. Par consultation, le cahier des charges entend l'avis obligatoire (car prévu par la loi) du CESR et des conseils généraux. Mais le conseil régional souhaite aller plus loin :

« Il a été décidé de compléter le dispositif légal de simple mise à disposition du projet de SRADT dans les mairies, en offrant aux Rhônalpins une réelle possibilité de participer à la démarche, en mettant en place un certain nombre d'outils tels que, notamment l'insertion ou l'encartage de documents pédagogiques dans la presse, la mise en place de questionnaires et coupons à renvoyer dans la presse hebdomadaire et la presse quotidienne régionale, l'ouverture d'une ligne

---

<sup>498</sup> « Le soutien au développement de la vie associative ; Le développement de formes de participation des habitants à la vie publique et notamment pour les publics les plus en risque d'exclusion ; L'expérimentation de la participation à travers des démarches de développement durable sur le territoire » Economie et Humanisme, *Dossier de synthèse démarche d'appui, SRADT Rhône-Alpes*, septembre/octobre 1999, p. 16

<sup>499</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Cahier des causes techniques particulières ; AMO pour l'élaboration du Schéma régional d'Aménagement du Territoire*, document interne, 01/02/2000, 12 p.

<sup>500</sup> Les thèmes par atelier sont les suivants : A1 : le fait urbain et l'espace urbanisé ; A2 : le développement des activités marchandes ; A3 : la solidarité par l'insertion sociale et professionnelle de tous ; A4 ; pour le déplacement : infrastructure et transports ; A5 : le développement des compétences locales et la valorisation des compétences humaines ; A6 : optimiser l'organisation des territoires ; A7 : l'offre de service supérieur en Rhône-Alpes, au « service » de la performance ; A8 : la gestion de l'espace et des ressources naturelles ; A9 : l'ouverture des territoires ; A10 ; l'efficacité de l'action publique régionale.

pré-acheminée (du type numéro Azur), la mise en place d'une boîte à lettre Internet accessible par le site de la région Rhône-Alpes, l'organisation de réunions publiques... »<sup>501</sup>

L'AMO est donc en charge de plusieurs tâches : proposer une méthodologie de conduite des chantiers de réflexion, préparer les documents nécessaires à la tenue de ces chantiers, réaliser des diagnostics préalables sur les dix thèmes choisis, animer les chantiers, faire leurs synthèses, préparer et animer les forums de restitution, en faire le compte-rendu et coordonner la démarche. L'ARDT TRACES est en charge de son côté du suivi de la démarche et du lien entre le prestataire et les élus.

## 2) La conduite effective d'une consultation du « public »

Parmi les candidats répondant à l'appel d'offre, un consultant soumet au nom de son cabinet d'étude, nommé *TAD*, un projet basé sur une méthodologie d'animation et de rédaction impliquant une large concertation. Or, ce projet séduit les responsables régionaux. La deuxième grande étape du SRADT est donc conduite sous la houlette et la méthode du consultant. Ancien fonctionnaire de la DATAR, reconverti dans le milieu des agences privées spécialisées dans la prospective, le consultant se déclare lui-même spécialiste de la conduite des SRADT<sup>502</sup>. Pourtant de 1996 à 1998, celui-ci ne travaille pas sur en France. Il est alors au Brésil, où il mène des projets de développement et la mise en place de la politique des contrats de plan Français à l'échelle de l'Etat du Rio Grande do Sul. Il fait alors la découverte de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, située dans cet Etat. Même si son implication dans le budget participatif se limite à de la curiosité et que le travail mené au Brésil ne sert pas explicitement de base à la construction de sa méthodologie appliquée aux SRADT français, la sensibilisation du consultant au climat participatif brésilien de l'époque modifie sa conception de la prospective et surtout de la place qu'il est possible d'accorder aux « citoyens » dans la conduite des projets politiques. Si le consultant répond à l'appel d'offre lancé par la région en 1997, c'est parce que ce dernier offre une grande latitude d'innovation et d'approfondissement de la concertation :

« Et deuxièmement un cahier des charges qui... dont le maître mot était la co-construction. Et ça j'ai aimé tout de suite. Bon. Et donc j'ai répondu. [...]

*Q : Vous avez répondu en insistant sur l'ouverture et la co-construction ?*

---

<sup>501</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Cahier des causes techniques particulières ; AMO pour l'élaboration du Schéma régional d'Aménagement du Territoire*, document interne, 01/02/2000, p. 7

<sup>502</sup> « [...] Je dois être en France la personne qui a fait le plus de SRADT. Alors je pense Bourgogne, Champagne Ardenne, Rhône-Alpes, Picardie, Auvergne, Bretagne, Aquitaine, Languedoc Roussillon. Voilà. Alors je sais ce que c'est les schémas régionaux, sachant que ces schémas régionaux sont de moins en moins des schémas au sens régional. J'en ai fait des schémas autrefois, mais de plus en plus des... comment je dirai... des, on va dire, des projets de région » (Entretien, collaborateur). Les lois Pasqua et Voynet, en obligeant les régions à rédiger ce type de schémas, créent une opportunité professionnelle pour ce consultant.

R : Oui tout à fait, en insistant là-dessus, mais en même temps en montrant la mécanique qui permettait de construire surtout. C'est-à-dire, c'était pas comme trop souvent maintenant, on fait de l'animation pour ne pas penser. [...] Donc moi j'essayais d'amener du contenu, de l'expérience, trente ans d'aménagement, développement, machin, mais en même temps en le mettant au service, en mettant ces savoirs et savoir-faire au service de la co-construction, alors après avec concertation, animation, communication, etc. Et donc on a inventé un système qui était assez étonnant et qui reste encore, encore une fois à ma connaissance, mais je suis à peu près persuadé que ce que je dis est vrai, la plus grosse mécanique de concertation qu'on ait jamais menée dans une région française. » (Entretien, collaborateur)

Cette « mécanique de concertation » est construite en trois temps. Le premier temps regroupe et concerta les partenaires institutionnels (ville, agglomération, départements) mais également ce que le consultant nomme les « forces vives », à savoir réseaux associatifs et personnes qualifiées<sup>503</sup>. Dans le courant de l'année 2000, dix chantiers de réflexion se déroulent dans autant de villes de la région, sur trois sessions<sup>504</sup>. Ces trente ateliers portent sur les thèmes fixés dans l'appel d'offre et sont tous dirigés par un élu régional différent. Ils constituent le cœur de la réflexion du SRADT. En octobre 2000, une enquête auprès des « décideurs » rhônalpins, confiée à l'Observatoire Interrégional du Politique (OIP), est commanditée en complément des chantiers. L'enquête visant les élus, les chefs d'entreprise, les responsables d'associations et d'organismes socioprofessionnels<sup>505</sup> entend recueillir leur avis sur les valeurs, les propositions et les ambitions se dégageant des premiers travaux du SRADT<sup>506</sup>. Les résultats de l'enquête font l'objet d'un rapport en mai 2001<sup>507</sup>.

Dans un deuxième temps, le consultant rédige un premier document à partir du matériau récolté. Cette étape de rédaction et de synthèse est l'instant principal de l'intervention du consultant dans le processus de rédaction du SRADT. Celui-ci insiste d'ailleurs sur l'aspect « non participatif » de cette phase, puisqu'il est le seul à rédiger concrètement le document dans le but de se protéger des

---

<sup>503</sup> « Donc c'est à dire on prend toutes les forces vives, on prend le... on prend les forces vives, mais plus que ça, plus que les trucs habituels, on va chercher loin quand même, on va chercher le monde associatif, on va chercher à peu près tout ce qui peut... voilà on gratte vraiment, en tout cas vraiment on va loin, on n'est pas dans les chambres de commerce, les corps constitués, les gens qui radotent vous voyez. Donc ça donne des débats très vifs, des débats chauds » (Entretien, collaborateur)

<sup>504</sup> Première session : Juin/juillet 2000 ; deuxième session : septembre/octobre ; troisième session : novembre décembre 2000 - janvier 2001.

<sup>505</sup> 400 élus (maires, conseillers généraux et Présidents de structures intercommunales) ont été interrogés par la SOFRES du 10 au 24 avril ; 401 chefs d'entreprise ont été interrogés par l'IFOP du 9 au 14 avril ; 401 responsables d'associations et d'organismes socioprofessionnels ont été interrogés par CSA du 5 au 10 avril. Cf. Observatoire Interrégional du Politique, *Enquête « décideurs » en Rhône-Alpes*, document interne, mai 2001, 51 p.

<sup>506</sup> Sept entrées thématiques composent l'enquête : les valeurs du développement de Rhône-Alpes, l'ouverture vers l'Europe, l'investissement économique, le développement personnel, le travail en réseau, la région comme entrepreneur collectif, la hiérarchie des objectifs pour Rhône-Alpes.

<sup>507</sup> Observatoire Interrégional du Politique, *Enquête « décideurs » en Rhône-Alpes*, mai 2001, 51 p

menaces qu'il perçoit au sein de l'administration<sup>508</sup>. Le document ainsi rédigé comporte cinq scénarios d'anticipation du développement régional, ainsi que quatre défis<sup>509</sup>, basés sur les débats tenus dans les chantiers. C'est sur la base de ces scénarios et de ces défis que le débat se poursuit.

Le troisième temps constitue en revanche l'étape la plus originale du SRADT de Rhône-Alpes. Plusieurs méthodes imaginées par le consultant sont mises en place pour poursuivre la consultation. Une enquête auprès de la population est commanditée auprès de l'institut IPSOS<sup>510</sup>. Elle est menée par voie postale. La distribution dans les boîtes aux lettres des foyers rhônalpins d'une brochure intitulée « Imaginez-vous dans 20 ans », comportant un questionnaire préaffranchi pour le retour, prévu de mai à juillet 2001 inclus, permet de récolter quelques 30 323 questionnaires remplis. Le questionnaire se compose, à l'instar de celui mené auprès des décideurs, de 10 questions fermées, tenant sur une page au dos de la brochure. Les questions sont thématiques et proposent de hiérarchiser différentes solutions apportées aux questions posées<sup>511</sup>. Comme le précise l'IPSOS dans son rapport rendu en septembre 2001, « il est important de préciser qu'en dépit du nombre de questionnaires retournés et traités par IPSOS, [...] les résultats qui vont être présentés dans les pages suivantes ne sont pas statistiquement représentatifs de l'opinion de la population rhônalpine, même s'ils n'en constituent pas moins un éclairage intéressant, puisque le principe même de la consultation fait que seuls répondent ceux qui le veulent bien »<sup>512</sup>.

À la suite de cette enquête, le conseil régional organise onze réunions publiques à entrée libre, dans onze villes de la région. C'est cette troisième phase qui fait du SRADT une consultation élargie, dépassant les impulsions législatives. Ces réunions publiques sont organisées entre le 15 mai et le 17 juillet 2001<sup>513</sup>. Comme l'indique le rapport de synthèse rédigé par TAD à la suite de ces réunions :

« [...] le conseil régional a proposé à l'ensemble des citoyens de Rhône-Alpes de participer à des forums dits de « restitution et de discussion » parce qu'ils ont à la fois « rendu » compte de l'avancement et du contenu de la démarche et qu'ils ont permis à tout habitant de la région

---

<sup>508</sup> « [...] J'ai dit, il faut faire quelque chose, il y a rien, il manque des trucs en haute Savoie. Je me suis dit merde, l'idée m'est venue là, la région des... mais j'ai écrit ça sans aucune concertation, aucune ! Parce qu'il y a des choses qui sont pas du tout de la démocratie participative là dedans. » (Entretien, collaborateur)

<sup>509</sup> Ces quatre grands défis sont : 1) Rhône-Alpes, l'espace du développement personnel et de la solidarité ; 2) Rhône-Alpes, les clefs pour l'Europe et pour le Monde ; 3) La haute qualité des enjeux régionaux 4) Rhône-Alpes la région des « territoires intelligents »

<sup>510</sup> IPSOS, *Consultation auprès de la population rhônalpine « Imaginez-vous dans 20 ans, donnez-nous votre avis sur les priorités à venir en Rhône-Alpes »*, Rapport d'études, dossier n°131 1719/FS, document interne, septembre 2001, 65 p.

<sup>511</sup> Par exemple à la question, « Plus globalement, quelle est, d'ici à 2020, la priorité pour vous en Rhône-Alpes ? », l'institut de sondage propose les réponses suivantes : l'environnement, l'éducation et la formation, le développement des entreprises, les transports collectifs, la solidarité, l'ouverture internationale. Pour chacune des réponses, l'IFOP livre les résultats du total des citations et du sous-total des citations comme première priorité.

<sup>512</sup> IPSOS, *Consultation auprès de la population rhônalpine « Imaginez-vous dans 20 ans, donnez-nous votre avis sur les priorités à venir en Rhône-Alpes »*, Rapport d'études, dossier n°131 1719/FS, document interne, septembre 2001, p. 5.

<sup>513</sup> La-Roche-sur-Foron le 15 mai ; Bourg en Bresse le 22 mai ; Chambéry le 29 mai ; Saint-Etienne le 31 mai ; Lyon le 6 juin ; Privas le 12 juin ; Grenoble le 21 juin ; Valence le 3 juillet ; Roanne le 10 juillet ; Nyons le 17 juillet

d'exprimer ses attentes, ses espoirs, ses doutes, ses convictions sur l'avenir de Rhône-Alpes et sur les priorités de l'action publique à long terme »<sup>514</sup>.

Toutes les réunions (qualifiées de forums) sont conduites selon un modèle similaire et sont présidées par la présidente du conseil régional<sup>515</sup>. Ces forums sont essentiellement informatifs et consultatifs et axés autour des quatre défis dégagés par le SRADT. Le recueil des paroles exprimées lors de ces forums par les habitants de la région est assuré par TAD, qui rédige un rapport de synthèse en précisant le principe de l'intégration de ces éléments au SRADT :

« Les suggestions, propositions, orientations issues de la rencontre citoyenne des forums sont, bien sûr, réintégrées dans la rédaction du SRADT. Comme l'a défini le conseil régional, celui-ci est en mouvement et ne se limite pas à un inventaire d'intentions, mais, au contraire, se veut le « commencement » d'une nouvelle forme de partenariats entre institutions, acteurs économiques et sociaux, habitants de la région... Dans le cadre des défis et des orientations stratégiques partagées, le schéma est un livre ouvert sur le futur et les forums en constituent un « temps » initial à un processus démocratique et participatif qui ne s'arrête pas avec eux. Cela signifie que les éléments pris en compte à la suite des forums ne sont ni définitifs, ni achevés »<sup>516</sup>

L'intégration des opinions est confiée au consultant qui synthétise dans ce rapport les grandes tendances des propos recueillis sur les forums, en citant, pour chaque défi soumis au débat, des verbatim et des interventions émanant du public. Le travail entamé par TAD sur les forums a donc tenté de dépasser la simple « écoute » pour recueillir une partie des propos exprimés. Toutefois, il paraît impossible de faire de ce travail de synthèse la garantie d'une intégration de ces « paroles » dans la rédaction du SRADT, compte tenu des conditions d'écriture du document, largement tributaire de l'inspiration du prestataire et des négociations qui s'en suivent avec l'administration régionale.

Les « citoyens » qu'ils soient entendus par ce biais ou celui des enquêtes, ne sont toutefois pas sollicités en tant que détenteur d'une expertise propre ou d'une capacité à éclairer les décisions. Ils sont associés à l'effort d'imagination suggéré par le SRADT, auquel se plient tous les partenaires engagés dans la démarche. La « prospective participative » met ouvertement de côté la maîtrise des aspects techniques et opérationnels du développement, pour faire la part belle à la construction collective d'un projet de territoire. Ainsi, en conclusion des ces forums, Anne-Marie Comparini insiste sur trois dimensions de « cet exercice de réflexion participative »<sup>517</sup>. Premièrement, ce schéma

---

<sup>514</sup> TAD, *Rapport de synthèse des réunions publiques SRADT*, document interne, septembre 2001, p. 2

<sup>515</sup> Chaque forum est introduit par les interventions des vice-présidents présents et de l'élu régional président du forum. S'ensuit une discussion avec les participants dont le contenu est restituée sous forme de rapport rédigé par le consultant. Cf. TAD, *Rapport de synthèse des réunions publiques SRADT*, document interne, septembre 2001.

<sup>516</sup> TAD, *Rapport de synthèse des réunions publiques SRADT*, septembre 2001, p. 3

<sup>517</sup> *Idem*.

concerne l'ensemble de la population de Rhône-Alpes et pas seulement le conseil régional. Deuxièmement, la consultation réalisée pour le SRADT inaugure une « nouvelle » manière d'agir du conseil régional :

« La démarche choisie pour l'élaboration de ce schéma répond à la loi, mais va beaucoup plus loin que la loi. La région ne s'est pas limitée à un travail d'étude et de proposition destiné à devenir un document de plus pour les politiques sectorielles du Conseil régional, mais a voulu que cette nécessité d'élaborer le SRADT devienne une opportunité de sensibilisation, de mobilisation, de participation de tous les citoyens et préfigure une « autre » manière de concevoir et mettre en œuvre l'action publique : ouverte, imaginative, démocratique, interactive, évolutive et surtout profondément décentralisée et décentralisatrice »<sup>518</sup>.

Troisièmement, ce schéma doit à la fois concerner l'avenir, mais également répondre aux questions concrètes et quotidiennes des citoyens de la région. La présidente de région présente ainsi le SRADT comme un document « collectif », fruit de la mobilisation de la population par le conseil régional. Une mobilisation qui demande à être poursuivie.

Cette démarche « participative » est peu à peu saluée et reconnue comme un trait caractéristique et original de l'exercice mené en Rhône-Alpes<sup>519</sup>. L'originalité de l'exercice est tout d'abord reconnu par les experts du développement local. Dans une étude conduite pour le compte de la DATAR à propos des SRADT<sup>520</sup>, le cabinet d'étude ACADIE présente l'exercice rhônalpin comme « un exercice de démocratie participative à l'échelle régionale »<sup>521</sup>. La définition de cette fameuse « démocratie participative » renvoie à une idée plutôt floue, mélange d'une concertation large et d'une consultation du public :

« Pour le conseil régional, l'élaboration du SRADT est une opportunité pour faire exister la dimension régionale dans les stratégies de développement des différents acteurs. C'est un exercice de démocratie participative à une échelle de territoire large. C'est la recherche d'une vision partagée de développement pour tout un territoire. La région s'est largement appuyée sur la consultation du public pour élaborer sa réflexion prospective car pour elle, la réflexion prospective doit être un exercice partagé par l'ensemble des rhônalpins. Elle la conçoit comme un exercice d'imagination volontaire, voir de rêve. Elle n'est pas une affaire d'experts »<sup>522</sup>

Le sceau de la « démocratie participative » est accolé à la démarche du SRADT, pour signifier la large portée du débat d'orientation du document. Mais cette qualification ne se limite pas aux

---

<sup>518</sup> TAD, *Rapport de synthèse des réunions publiques SRADT*, septembre 2001, p. 3

<sup>519</sup> L'originalité et la portée de la démarche conduite en Rhône-Alpes sont tout d'abord soulignées par le consultant lui-même : « Moi je considère que le SRADT Rhône-Alpes c'est peut être la plus belle chose que j'ai fait de ma carrière. Même s'il a... même si après il a été enterré par... mais c'est un des exercices les plus achevés, les plus stimulants que j'ai jamais fait. D'ailleurs il reste exemplaire pour un tas de gens. » (Entretien, collaborateur)

<sup>520</sup> ACADIE, *Etat des lieux des SRADT- rapport final*, DATAR, octobre 2003, 143 p.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 102

<sup>522</sup> *Idem.*



professionnels. Le caractère « participatif » du SRADT marque également l'esprit de certains conseillers régionaux. Lors du débat en assemblée plénière du 2 février 2002, à l'occasion de l'examen du SRADT, de nombreux groupes politiques (PCF, ORA, UDF, PS) saluent la démarche, même si des divergences se font sentir sur la nécessité de poursuivre la concertation<sup>523</sup>. Or, la perception globalement favorable de l'exercice par le personnel politique régional inaugure une série de « conséquences » de la conduite de l'exercice, au sein même de l'institution régionale.

### 3) La preuve et la frustration

L'impact du SRADT au sein du conseil régional est pluriel. Tout d'abord, l'exercice a bien évidemment constitué la preuve qu'une consultation large de la population à l'échelle régionale est *possible*. La valeur ajoutée du SRADT version 2002, comparé à celui produit dix ans auparavant, tient dans cette présence physique (et postale) du public, de cette masse d'individus parlant, venus exprimer leurs voix dans des lieux ouverts à cette intention. Il est donc désormais *possible* de convoquer des « citoyens » à une échelle de programmation régionale. Ensuite, le SRADT a démontré que le conseil régional pouvait « agir » en faveur d'une plus forte démocratisation. La planification programmatique intra-institutionnelle plus ou moins réalisée sous contrainte (de l'Etat) a laissé place à la construction volontariste d'un « avenir » collectif. La région Rhône-Alpes se projette pour la première fois dans « sa » population, par l'intermédiaire de rencontres physiques avec ceux qu'elles désignent alors comme les « citoyens » de son territoire. Enfin, L'intégralité des groupes politiques est directement impliquée dans la conduite de la démarche (exception faite du FN). La démonstration implique la totalité des leaders politiques régionaux, dépassant le seul cadre d'une imputabilité partisane : l'exercice peut être (rè)approprié à droite comme à gauche.

Cette expérience pionnière va également fournir deux éléments capitaux dans la poursuite d'une action en matière de participation : la mise au jour d'une « demande » potentielle et l'inachèvement de la démarche engagée. Premièrement, le SRADT entérine l'idée d'une « demande sociale » de participation à laquelle le conseil régional est en mesure de répondre. Parmi les recommandations et constats énoncés par le SRADT, le point 1.5 de l'analyse prospective<sup>524</sup> fait directement état de cette demande et engage le conseil régional à agir en fonction. Là où le rapport *d'Economie et Humanisme* mettait en avant la possibilité de lutter contre l'exclusion par l'intermédiaire d'une politique de

---

<sup>523</sup> A titre d'exemple, le porte-parole du groupe politique Oui à Rhône-Alpes (ORA), fondé par Charles Million, indique qu'il « semble en revanche quelque peu superflu d'engager une nouvelle consultation auprès du grand public », in Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Rhône-Alpes, *Avis des groupes politiques, assemblée plénière du 27/09/2002, débat autour du Rapport n°02.02.574, in extenso*, p. 5. Dans le même temps le PCF pose un amendement pour réclamer une nouvelle phase de dialogue avec la population ?

<sup>524</sup> L'analyse prospective du SRADT représente la deuxième partie du Tome 1 du document final. Cf. Conseil régional Rhône-Alpes, *Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Rhône-Alpes 2000-2020*, Document transmis pour avis, séance plénière du 27/09/2002.

participation, le SRADT insiste sur la nécessité de répondre à une demande. Deuxièmement et paradoxalement, c'est son échec qui permettra au SRADT de peser sur la mise à l'agenda de la démocratie participative. En effet, la démarche d'adoption et d'application du SRADT est interrompue peu de temps après sa rédaction. Si le schéma est validé une première fois par l'assemblée plénière en 2002, le vote définitif n'interviendra jamais<sup>525</sup>. Le consultant offre une lecture « administrative » de cette interruption, impliquant une tension entre directeurs d'administrations et exécutif politique :

« [...] Fin 2001 2002, pour des raisons toujours obscures – pas si obscures que ça, je vous en parlerai après – il y a un vent de fronde, mais une révolte de l'administration du conseil régional. Ils supportent pas. C'est intolérable, c'est invivable. C'est quasiment une insurrection. Il y a une réunion, il y a une date... il y a des moments comme ça, qu'il faudrait filmer presque... il y a toutes les directions qui sont là, il y a tout l'exécutif régional. La présidente l'a demandé parce qu'elle a entendu que ses services renâclaient, etc., etc. Et il y a la directrice de la DPEA et il y a moi pour défendre ce truc là. La présidente en parle, nous on en parle et y a un chef de service qui prend le document qui se lève et qui dit, « madame la présidente qu'est ce que c'est que ce torchon ? Qu'est ce que c'est que cette merde ? » Alors il y a un autre directeur qui dit, « oui, c'est un document marxiste ». Document marxiste... [...] Et là finalement la présidente, elle va battre en retraite. Elle va battre en retraite devant la fronde de tous ses directeurs » (Entretien, collaborateur)

A l'époque, cet arrêt soudain de la démarche du SRADT est vilipendé publiquement par un élu. Cet élu est président du groupe communiste du conseil régional. Il a activement participé à la démarche du SRADT, en présidant un des ateliers. Ce dernier fait part publiquement de son mécontentement lors de la discussion du document soumis au débat de l'assemblée le 27 février 2002 :

« S'il fallait résumer en un mot la position du groupe communiste concernant ce dossier, ce mot serait « déception ». Oui, déception, d'abord, parce que vous n'allez pas au bout de la concertation que vous avez mise en place au départ, vous l'avez même interrompu dans des conditions qu'il reste à éclaircir. [...] La concertation avait bien commencé et avait obtenu des résultats intéressants, positifs, avec une large diversité de Rhônalpins qui y ont participé, beaucoup d'élus et de participants aux ateliers. Je tiens d'ailleurs à souligner le rôle des services de la région et de l'agence TAD, et en particulier *le consultant en charge du SRADT*, qui a fait preuve d'une grande capacité d'écoute, d'animation et de créativité dans les propositions de ce processus. Or, *le consultant* a été écarté brutalement de ce processus de concertation sans

---

<sup>525</sup> La Délibération n°02.07.574 du 27 septembre 2002 du conseil régional prend acte du document et en autorise l'envoi aux 8 conseils généraux, au CESR, à la Conférence régionale d'Aménagement de Développement du Territoire, au préfet de région et aux présidents des régions limitrophes. Elle autorise également la mise à disposition du public, finançant à hauteur de 15000 euros l'information des rhônalpins.

qu'aucune information ni aucune explication n'ait été donnée aux élus du conseil régional ni même à l'intéressé. Je vous demande donc, monsieur le vice-président, de nous donner une explication convaincante à ce sujet. Vous avez interrompu la concertation pendant 8 mois et je dirai même qu'elle est interrompue définitivement puisque vous ne respectez pas l'engagement que vous avez pris au départ et qui est inscrit noir sur blanc dans la charte qui consiste à aller plus loin que la simple implication de la loi. Vous proposez l'application *a minima* de la loi et vous proposez une opération *a maxima* de communication grand public. Nous ne pouvons donc pas vous suivre sur ce terrain. C'est le sens de notre amendement qui vise à retourner vers les rhônalpins pour vérifier si la charte répond à leurs attentes et à leurs demandes »<sup>526</sup>

Malgré les propos rassurants du vice-président en charge de la coordination politique du SRADT, tenus suite à cette interpellation<sup>527</sup>, le SRADT ne sera jamais voté et enterré dans le courant de l'année 2002. Le président du groupe communiste perçoit cet échec comme le résultat une manipulation des directeurs de l'administration régionale, mais cette fois-ci sous un angle plus politique :

« [...] Et ça [*les réunions publiques du SRADT*] avait été très, très intéressant, ça avait débouché sur des propositions fortes, d'ailleurs tellement fortes que la droite a... pas Comparini, mais la droite qui est arrivée au pouvoir à cette époque là, notamment dans la technocratie, a mis un coup d'arrêt à ce processus. Ils ont décidé de mettre un coup d'arrêt. Bon Comparini a suivi... mais je pense que si elle avait été seule elle aurait été jusqu'au bout.

*Q : La technocratie c'est-à-dire ? Le cabinet ?*

R : Ben, y a un gars qui est arrivé... [...] un directeur général des services qui est arrivé et qui était un gars très, très à droite et qui a repris en main... il est venu pour ça d'ailleurs... qui a repris en main la direction de la région et parfois contre... enfin on sentait vraiment que c'était lui qui imprimait la politique régionale, un peu d'une main de fer quoi. Et que bon, Comparini elle subissait un petit peu ça quoi. Et là, ils ont interrompu brutalement le processus de... alors qu'il devait y avoir des réunions dans toutes les villes de la région pour conclure tout ce processus, ils ont arrêté, ils ont carrément interrompu » (Entretien, élu)

Cet échec n'est pas sans conséquence. La frustration liée à l'échec du document renforce le sentiment d'une démarche exceptionnelle. Le consultant, s'il déplore également l'interruption du

---

<sup>526</sup> *Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Rhône-Alpes*, Avis des groupes politiques, Séance plénière du 27 septembre 2002, *In extenso*, p. 4.

<sup>527</sup> « Je situe à nouveau le processus dans lequel nous sommes pour dire à *mon collègue* qu'il est bien entendu hors de question d'arrêter le processus de concertation. S'il y a eu effectivement un « stand-by », le temps de parvenir à la rédaction finale de ce document, nous savons tous qu'il y a une élection présidentielle dans ce pays et des élections législatives ; si le document avait été produit pendant cette période, les gens auraient eu la tête ailleurs », *Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Rhône-Alpes*, Avis des groupes politiques, assemblée plénière du 27/09/2002, débat autour du Rapport n°02.02.574, *in extenso*, p. 24.

processus, affirme pourtant percevoir les traces de l'exercice, d'une manière plus discrète, mais persistante ;

« Ce que les directeurs ont obtenu c'est qu'il soit pas voté. Donc il a jamais été voté. Cela étant, plein de choses... il y a des choses qui se sont faites. Des choses qui se sont faites sur les lycées, sur justement sur la politique des lacs, sur le réseau des villes. Il y a des choses qui se sont faites, je m'aperçois maintenant de temps en temps. Et puis surtout dans les discours. Et le plus intéressant finalement, c'est de s'apercevoir qu'en dépit du désaveu considérable, non pas de la présidente qui a toujours dit... elle s'est battue, mais le vrai pouvoir étant, bien sur, aux directeurs et pas au politique, même encore maintenant. Donc... mais par contre les politiques ont retenu, on a entendu dans les discours, ils reprenaient des phrases entières, etc. On ne citait pas mais on faisait référence à... à la pensée régionale. » (Entretien, collaborateur)

S'il paraît impossible de confirmer ou d'infirmer le sentiment du rédacteur du SRADT, soucieux de promouvoir sa démarche, reconduite dans des proportions moindres dans différentes régions, le fait est que la concertation du SRADT aura au moins *produit* un élu qui, passionné par l'expérience, devient peu à peu un héraut de la démocratie participative au sein du personnel politique régional.

## ***B) Les instances « participatives » en germe***

Simultanément au SRADT et à son interruption, deux autres dispositifs s'inscrivent au cœur de l'action publique régionale. Les deux expériences n'ont pas le même statut. La première, les Groupes Territoriaux de Concertation, fait directement écho à l'apparition des comités de ligne, abordé plus avant (1). La deuxième, les Contrats Globaux de Développement, marque une étape-clé dans la mise en place d'une contractualisation multipartenaire pilotée par la région dans différentes zones géographiques infrarégionales, et instaurent un nouveau dispositif, les Comités Locaux de Développement (CLD) (2). Ces expériences constitueront toutes deux le socle de l'investissement participatif d'une partie des élus régionaux à partir de 2004.

### **1) Les Groupes Territoriaux de Concertation : la prudente adoption de l'impulsion nationale**

En 2002, le conseil régional, sous la tutelle de son vice-président (UDF) délégué aux Transport, divise son territoire en treize Groupes Territoriaux de Concertation (GTC) (cf. Volume 2, Annexe 8). Le découpage du périmètre de chacune des instances est guidé par un souci de cohérence économique et géographique (les GTC correspondent globalement aux bassins d'emploi) et non pas en fonction des lignes ferroviaires. Le dispositif adopté est instauré par l'exécutif en application de la loi SRU, même s'il n'emprunte pas le nom de comités de ligne. Cette différence n'est pas une

coquetterie de langage. La région Rhône-Alpes se saisit en effet de l'ouverture législative avec une extrême prudence.

En effet, les GTC ne prétendent pas occuper une place décisive dans la politique des transports du conseil régional. L'exécutif refuse d'installer un dispositif trop contraignant. Le vice-président délégué aux transports déclare : « Il était exclu pour la région Rhône-Alpes d'instituer un dispositif de 51 comités de ligne, qui prendrait vite des allures d'usine à gaz »<sup>528</sup>. Les objectifs du dispositif adopté par le Conseil régional de Rhône-Alpes sont décrits dans des termes :

« *[Il est décidé]*, pour éclairer les décisions de la région qui organise et finance les liaisons du réseau régional de transport de voyageurs, d'arrêter les principes et l'organisation à partir de 2002 d'un dispositif de concertation en Rhône-Alpes. Ce dispositif permettra *d'écouter les attentes des participants, d'échanger des informations et de recueillir l'avis des instances de concertation* sur des projets d'amélioration de l'offre de transports régionaux de voyageurs »<sup>529</sup>

Le dispositif choisi par la région Rhône-Alpes est alors composé de deux « étages ». Le premier est constitué par le Comité régional des Partenaires (CRP) qui, conformément à la loi SRU, réunit les principaux acteurs des transports à l'échelle régionale. La délibération prévoit alors de convoquer treize catégories de partenaires<sup>530</sup>. L'instance, présidée par la présidente de la région ou son représentant doit se réunir une fois par an. Le deuxième étage (GTC) est infrarégional. Les GTC sont en fait des reproductions du CRP, à une échelle infrarégionale. Les objectifs et les participants sont les mêmes, seule l'échelle est différente<sup>531</sup>. Ces groupes sont eux aussi présidés par la présidente du conseil régional ou par son représentant et se réunissent au moins une fois par an. Quelque soit l'étage, la participation des usagers n'est alors envisagée que par le biais de leur représentation.

---

<sup>528</sup> In Rail et transports, dossier spécial, 25 décembre 2002, p. 11.

<sup>529</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 02.06.564 du 19 juillet 2002. Nous soulignons.

<sup>530</sup> « a) Dix conseillers régionaux élus par l'Assemblée régionale ; b) Deux représentants du conseil économique et social de la région désignés par l'assemblée de ce conseil ; c) Le Président du Conseil général de chaque département ou son représentant ; d) Un maire désigné par l'Association des maires de France ; e) Un élu représentant de chaque autorité organisatrice de transport urbain dans la région ; f) Le directeur régional de l'équipement ou son représentant ; g) Les deux directeurs régionaux SNCF ou leurs représentants ; h) Le délégué régional de RFF ou son représentant ; i) Quatre représentants des salariés de la SNCF, à raison de deux par région SNCF, désignés par les organisations syndicales de salariés les plus représentatives du personnel, j) Un représentant des salariés des entreprises de transports collectifs autres que la SNCF, désigné par l'organisation syndicale des salariés la plus représentative dans la région ; k) Un représentant de l'organisation professionnelle patronale des transports collectifs la plus représentative au niveau régional ; l) Quatre membres désignés par la Fédération Nationale des Associations d'Usagers de transports représentatifs de l'ensemble du territoire de Rhône-Alpes, deux membres désignés par le Centre technique régional de la consommation Rhône-Alpes, deux membres désignés par l'Union régionale des associations familiales, m) Un représentant des chambres de commerce et d'industrie désigné par l'assemblée régionale de la chambre de commerce et d'industrie », conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 02.06.564, du 19 juillet 2002

<sup>531</sup> Les treize GTC regroupent dans chacun des secteurs « les représentants des collectivités territoriales, les conseillers régionaux du secteur, des représentants des autorités organisatrices départementales et urbaines, des représentants d'usagers du secteur, des représentants de la SNCF et de ses services locaux, ainsi que les rapporteurs des Contrats de Développement de Rhône-Alpes (CDRA) », in Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 02.06.564 du 19 juillet 2002.

L'exécutif d'Anne-Marie Comparini ne témoigne pas un intérêt débordant pour l'installation de ces mécanismes et tente de rationaliser le plus possible leur fonctionnement. Les GTC remplissent une fonction d'information ascendante et descendante, avec notamment de longues présentations des chantiers et des enjeux de transports ferroviaires par les services de la SNCF et de la région<sup>532</sup>. Ils sont animés par le vice-président délégué aux transports ou son représentant, par les services techniques de la région et la SNCF. Les GTC se déroulent de la manière suivante : les séances sont l'occasion d'un échange avec les participants, durant lequel la région et la SNCF ne répondent aux questions que lorsqu'ils le jugent nécessaire. Quelques temps après la séance, la région fait parvenir aux participants un tableau, contenant les questions posées par les participants et les réponses que sont en mesure d'apporter la région et la SNCF. Les échanges sont donc indirects et largement déterminés par les autorités organisatrices.

Les GTC n'auront le temps de se réunir qu'une seule fois, les élections régionales de mars 2004 interrompant le cycle ouvert. Leur rapide disparition ne nous permet pas d'épiloguer outre mesure sur la portée d'un dispositif qui n'aura pas eu le temps de faire ses preuves ou de décevoir. Toutefois, même si l'expérience demeure incomplète, elle n'en est pas moins suivie. A l'instar du SRADT, elle marque les élus régionaux qui se trouvent au premier rang de ces expériences balbutiantes. Le président du groupe communiste compte, encore une fois, parmi les observateurs attentifs de ces dispositifs. La mise en place des GTC est notamment l'occasion pour les élus communistes de livrer une « bataille » pour l'approfondissement de la concertation, débouchant sur des concessions arrachées par le groupe communiste à l'exécutif d'Anne-Marie Comparini, à en croire son ancien président :

« Il y a eu un autre moment aussi qui a été assez intéressant, c'est sur les comités de ligne, où on avait tellement obtenu de choses que Comparini a carrément suspendu la séance, les votes étaient tellement... enfin on arrivait à obtenir tellement de choses qu'elle a dit bon j'arrête. Elle a suspendu la séance, elle est partie. Et puis elle a reporté la séance à plusieurs jours, plusieurs semaines.

*Q : En assemblée plénière ?*

Oui [...] parce que eux, ils proposaient des groupes de concertation et nous on avait proposé des amendements pour faire des comités de ligne sur chaque ligne, ce qui d'ailleurs se fait maintenant. Donc on allait beaucoup plus loin dans la mise en œuvre y compris de la loi SRU et donc elle sentait qu'elle allait être battue en assemblée et elle a levé la séance, séance tenante. [...] il y a eu quelques avancées y compris du point de vue de la démocratie du fait que comme il

---

<sup>532</sup> Ces observations sont faites à partir des comptes-rendus des GTC observés. Cf. Liste des comptes-rendus de séance de GTC fournies dans l'inventaire de nos sources.

y avait pas de majorité absolue, il y avait un rapport de force qu'on avait réussi à créer sur un certain nombre de choses » (Entretien, élu)

En juillet 2002, lors du débat en séance plénière portant sur l'adoption des GTC, les groupes communistes, socialistes et Verts multiplient les amendements pour réclamer, entre autres, le renforcement de la représentation syndicale, des liens entre GTC et Comités de Partenaires, ou la tenue des séances de GTC deux fois par an. Les débats qui s'ouvrent entre les groupes de gauche et le vice-président touchent tous au renforcement de l'organisation des GTC, voulu souple et peu explicite par l'exécutif. Pourtant, l'enthousiasme « participatif » de la gauche n'est pas partagé par tous les élus régionaux. Parmi les autres groupes, on trouve deux types de réaction. La droite modérée exprime des réserves quand à l'opportunité d'un dispositif de concertation. Un élu appartenant à la récente Union pour la Majorité Présidentielle<sup>533</sup> (UMP), souligne la concurrence latente existant entre les structures ainsi créées et l'assemblée régionale :

« Les nouvelles structures ne sont pas toujours garantes de plus de démocratie et d'efficacité : des structures de concertation existent déjà. Oui, des structures de concertation et d'organisation des transports et publics en Rhône-Alpes existent déjà ; c'est déjà notre assemblée, régulièrement élue, qui légitimement représente l'ensemble des acteurs de Rhône-Alpes, ceux qui payent et ceux qui ne payent pas, ceux qui consomment et ne consomment pas, ceux qui travaillent, ceux qui aiment aller à pied, ceux qui aiment les transports publics et ceux qui ne les aiment pas »<sup>534</sup>

Cette remarque, destinée à souligner la surreprésentation syndicale par rapport aux « usagers » au sein des GTC et à mettre plus largement en évidence le danger de l'expression de différents groupes d'intérêt, amène l'élu à réclamer le retour à des solutions plus balisées, comme par exemple « une instance remarquable qu'est le CESR », sur laquelle le conseil régional peut encore s'appuyer<sup>535</sup>. Les GTC sont perçus comme une concession faite à la gauche, voire au Parti Communiste, à laquelle il convient d'opposer l'existant (le CESR, l'assemblée régionale). La remarque faite par un autre membre de l'UMP confirme ce clivage :

« Un voisin tout à l'heure me soufflait tout gentiment qu'il ne s'agissait même plus de Comité de concertation mais de *soviets de ligne*. Je crois qu'il n'avait pas tort. Il suffit de voir les amendements communistes visant à augmenter encore le nombre de représentants syndiqués de la SNCF à ces organismes »<sup>536</sup>

Du côté de l'administration, les GTC ne bouleversent pas outre mesure les habitudes de gestion et d'organisation. Un agent travaillant à l'époque au sein du service « Exploitation » de la Direction des

---

<sup>533</sup> L'UMP est créée à l'occasion des élections présidentielles de 2002. Son existence se traduit dans la foulée dans les collectivités locales par la constitution de groupe politique du même nom, regroupant les anciens groupes de droite.

<sup>534</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière des 18-19 juillet 2002, In extenso*, p. 88

<sup>535</sup> « Pourquoi ne pas s'appuyer d'avantage sur cette structure efficace, économique, qui fait preuve de son impartialité, pour réaliser cette mission ? », *Ibid.*, p. 89

<sup>536</sup> *Ibid.*, p. 89

Transports de la région, ne perçoit pas de changement notable sur le contenu des activités régionales en matière de transports :

« Je pense que les Groupes Territoriaux de Concertation, c'était des grands messes, entre guillemets, où il y avait le vice-président à chaque fois. Mais, bon, ils étaient moins nombreux. Donc c'était mieux et à mon avis c'était surtout de l'information descendante de la région vers les participants. Sachant qu'il n'y avait pas d'usagers lambda, il n'y avait pas les syndicats de la SNCF, donc c'était un peu... comment dirai-je... c'était plus un monologue qu'un dialogue, je pense. Mais j'en ai connu que deux, donc après j'ai pas le recul nécessaire » (Entretien fonctionnaire)

Les GTC permettent à la gauche régionale d'identifier l'approfondissement du dispositif comme une action potentielle, sans pour autant chambouler le mode de gestion de la compétence transport du conseil régional. Ils posent néanmoins les premiers jalons du principe d'une concertation des usagers du transport ferroviaire régional.

## 2) Les Conseils Locaux de Développements : un pas vers « la société civile »

La contractualisation territoriale est au cœur de la politique d'aménagement du territoire de la région Rhône-Alpes depuis 1993. A cette époque, la création des Contrats Globaux de Développement (CGD) fait suite aux recommandations du SRADT rédigé en 1992, qui propose de faire des politiques régionales de développement le moyen de combiner plusieurs problématiques sur un territoire donné<sup>537</sup>. Les « espaces du quotidien » ou les « espaces projets » sont ainsi présentés comme des solutions territoriales aux problèmes sectoriels, en ouvrant des espaces de coordination et de collaboration entre acteurs de différents secteurs (politiques de l'emploi, développement économique, etc.). Le mode de contractualisation adopté en 1993 repose alors sur la volonté des acteurs contractants : un groupement de collectivités locales initie une démarche de projet commun sur un territoire donné, appuyé financièrement et logistiquement par la région. La politique de développement de la région s'appuie ainsi sur une démarche ascendante qu'elle accompagne de ses propres orientations. En 1993, la collaboration intercommunale n'est pas très développée en France et la région tente de créer des stimuli de partenariat à une échelle intermédiaire (entre municipalités et départements), recoupant ce que deviendront les structures intercommunales (Pays et Etablissements Public de Coopération Intercommunale).

Au sortir de l'élection de 1998 et après huit années de fonctionnement des CGD, l'exécutif régional réforme le dispositif en lui donnant une tournure résolument axée sur le dialogue entre

---

<sup>537</sup> « C'est en s'orientant dans ces trois directions : projet global de développement par « bassin de vie », gestion concertée des espaces ruraux, renforcement socioculturel du milieu rural, qu'on obtiendra une région plus équilibrée territorialement et plus solidaire socialement », in Schéma régional d'Aménagement du Territoire, *Rhône-Alpes demain : réinventons la proximité*, 1992, p. 54.



collectivités territoriales et « société civile ». Cette adaptation est en réalité une réaction aux évolutions législatives. En effet, peu de temps après ces élections, la loi Voynet institue l'existence des « Pays », territoires de contractualisation entre l'Etat et des groupements d'acteurs locaux. Les Pays recoupent en grande partie les périmètres et les objectifs des CGD régionaux et poussent donc la région Rhône-Alpes à adapter son dispositif. En 2000, les Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA) sont ainsi adoptés<sup>538</sup> en lieu et place des CGD. Les CDRA conservent l'objectif des CGD d'un développement économique durable centré sur les problématiques d'emploi, tout en apportant quelques modifications. En effet, la méthode de contractualisation évolue. Dans les CDRA, l'accent est fortement mis sur la nécessité d'une association large entre acteurs institutionnels et société civile :

« Les contrats sont préparés et mis en œuvre sous la responsabilité des responsables locaux : élus et représentants de la société civile réunis en un comité de pilotage. Les signataires du contrat sont les représentants élus. Toutefois, il leur est demandé d'associer dans un partenariat large les représentants des forces vives socioéconomiques des territoires concernés »<sup>539</sup>

Le « comité de pilotage » est présidé par un responsable, devenu « chef de projet ». Il est hébergé par une structure porteuse (EPCI, association, syndicat mixte), élabore un diagnostic sur une zone géographique de son choix<sup>540</sup>, puis soumet une stratégie et des objectifs au conseil régional, qui débloque le cas échéant l'enveloppe équivalente à la conduite de ces projets pour une durée de cinq ans<sup>541</sup>.

Cette démarche est le fruit d'un accord entre l'Etat et le conseil régional dans le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006, entérinant la coexistence (et la concurrence potentielle) de deux politiques de contractualisation distinctes proposés aux mêmes acteurs d'un territoire. La région propose les CDRA, l'Etat propose les Pays et le choix est laissé aux regroupements d'acteurs. Soit ces acteurs contractualisent sous la forme Pays, sans le concours de la région, soit ils contractualisent uniquement avec la région sous la forme CDRA, soit ils associent l'Etat et la région et font de leur contrat un Contrat de Développement de Pays Rhône-Alpes (CDPRA). Or, la région proposant des avantages financiers conséquents<sup>542</sup>, aucun territoire ne contractualise avec l'Etat uniquement. La région parvient donc à maintenir sa politique de contractualisation malgré l'existence des Pays.

---

<sup>538</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 00.07.832 des 23 et 24 novembre 2000.

<sup>539</sup> *Ibid.*, p. 3

<sup>540</sup> La région prévoit toutefois des incitations financières afin de favoriser l'adoption de périmètres correspondant aux bassins d'emploi, ou aux zones couvertes préalablement par les CGD.

<sup>541</sup> « Pour tout périmètre agréé, dont le contrat d'objectifs aura été validé, la région s'engage par un contrat d'une durée de 5 ans à accompagner financièrement la réalisation des actions les mieux appropriées pour atteindre les objectifs retenus dans la stratégie proposée », Délibération n° 00.07.832 des 23 et 24 novembre 2000

<sup>542</sup> Une enveloppe financière supplémentaire est proposée aux territoires adoptant la formule CDRA. Rappelons toutefois que la contractualisation sous la forme CDPRA donne droit à une majoration de la dotation financière du contrat de 15%.

Mais cette refonte (et sauvegarde) de la politique de contractualisation est également l'occasion d'introduire un dispositif, à savoir les Conseils Locaux de Développement (CLD). Le conseil régional indique que « suivant l'avis émis par le CESR », il « lie la mise en œuvre des contrats à la constitution de conseils locaux de développement. Ces conseils ont pour vocation de regrouper les acteurs économiques, les représentants d'associations ainsi que les partenaires sociaux »<sup>543</sup>. Calqués sur le principe « participatif » du CESR, leurs objectifs restent flous et correspondent parfaitement à ceux d'un conseil consultatif socioprofessionnel :

« Ils sont mis en place dès le début de la démarche. Ils sont *associés à l'élaboration* des projets de territoire, ainsi qu'aux *choix et à la définition du programme d'action* et peuvent, à ce titre, *formuler des propositions*. Ils sont *consultés* sur le suivi, la mise en œuvre des actions et leurs évaluations »<sup>544</sup>

L'agent en charge de la coordination des CDRA au sein de la Direction des Politiques Territoriales (DPT) du conseil régional depuis leur mise en place, commente l'institutionnalisation progressive d'un dispositif censé mettre en œuvre les principes présents depuis l'origine de la politique d'aménagement du territoire :

« Les CGD, dans leur délib (*sic*), dans leur création mettaient le principe du développement durable... ça devait être des projets de développement durable, on le disait déjà à l'époque, donc on était en 93. Par contre une fois qu'on l'avait dit, il y avait pas tellement d'outils qui mettaient en œuvre ça. Donc en 2000, il y a eu la création des Conseils Locaux de Développement, en disant que les élus avaient bien le pouvoir de décision, mais qu'aux côtés des élus, dans les territoires, il y avait des citoyens, des gens des associations qui vivaient et que ça paraissait intéressant qu'ils soient associés. Alors ça veut pas dire qu'avant ils l'étaient pas, mais du coup je dirai que c'est un peu institutionnalisé à partir de 2000. » (Entretien, fonctionnaire)

La mise en place non impérative des CLD vient donc compléter la démarche de contractualisation des CDRA, en y accolant des structures de consultation locales. Pourtant, cette mise en place demeure très peu contraignante. La délibération reste très évasive sur l'identité des participants, indiquant simplement que « la composition des Conseils Locaux de Développement doit être équilibrée ». En clair, l'organisation et l'existence même des CLD sont laissés à la volonté des porteurs des CDRA et ne constituent qu'un appendice éventuellement mobilisable de la contractualisation. Entre 2000 et 2004, quelques CLD se constituent mais ne mobilisent pas outre mesure le conseil régional. Ce dernier ne se montre pas particulièrement soucieux de la place et du rôle de ces instances. Quoiqu'il en soit, les CLD, même incertains et marginaux, sont désormais une

---

<sup>543</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 00.07.832 des 23 et 24 novembre 2000.

<sup>544</sup> *Idem*. Nous soulignons.

instance corrélée aux CDRA, présente dans le paysage politique régional. Leur réforme, en 2004, sera profondément marquée par la volonté d'approfondir le caractère « participatif » des CDRA.

## IV- Les comités de ligne Bourguignons, un enjeu sectoriel restreint

En Bourgogne, notre deuxième cas d'étude, les comités de ligne TER constituent la principale pratique pouvant s'apparenter à un dispositif participatif. Ces comités sont mis en place lors de la prise de compétence régionale en matière de transports ferroviaires de voyageurs, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>545</sup>, en application de la loi SRU. L'enjeu la prise de compétence constitue le principal moteur de l'adoption et de l'évolution du dispositif bourguignon : proposé une première fois par le CESR et mis en œuvre partiellement (A), les comités de ligne permettent au président de région d'affirmer sa volonté d'assumer les nouvelles responsabilités du conseil régional, en s'appuyant sur les réseaux de partenaires institutionnels et associatifs locaux (B). Toutefois, la mise en place ciblée et hésitante des comités de ligne devient rapidement l'objet d'une critique, portée par des acteurs régionaux se familiarisant avec l'idée d'un nécessaire approfondissement du dispositif (C).

### A) *Une réalisation ciblée et incomplète*

L'expérience des comités de ligne apparaît au sein de l'arène politique régionale de manière discrète et antérieure à la loi SRU. Le CESR Bourgogne, dans un avis en date du mois de décembre 2001<sup>546</sup>, recommande très succinctement la mise en place de comités de ligne : « [*Le CESR souhaite*] la mise en place du comité des partenaires prévu au décret ainsi que des comités de lignes, auxquels devront participer les usagers »<sup>547</sup>. Mais c'est la convention d'exploitation signée entre le Conseil régional et la SNCF en 2002 qui entérine véritablement la volonté de créer les comités de ligne.

La convention d'exploitation indique que le « comité de pilotage », organisme destiné à assurer le suivi d'application de la convention<sup>548</sup> « décide de la constitution des comités de ligne »<sup>549</sup>. La mise en place des comités de ligne ne sera toutefois rendue effective que par la délibération du 15 mars 2002, votée à l'unanimité par l'assemblée régionale. Si la délibération définit l'objectif et la composition des comités de ligne, elle le fait dans des termes relativement vagues :

---

<sup>545</sup> Contrairement aux régions expérimentatrices du transfert de compétences (dont Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais), la région Bourgogne n'acquiert la compétence des transports ferroviaires qu'en 2002.

<sup>546</sup> CESR Bourgogne, *Avis sur le projet de convention d'exploitation des TER de Bourgogne*, Session du 11 décembre 2001.

<sup>547</sup> *Idem*.

<sup>548</sup> Ce comité est présidé par le conseil régional et se compose d'élus et techniciens régionaux et des responsables régionaux de la SNCF. Cf. Conseil régional Bourgogne, *Convention pour l'exploitation du service TER de la région Bourgogne*, 2 janvier 2002.

<sup>549</sup> Conseil régional Bourgogne, *Convention pour l'exploitation du service TER de la région Bourgogne*, 2 janvier 2002, Article 23. Cet article traduit l'article 135 de la loi SRU.

« Ils [*les comités de ligne*] sont destinés à associer l'ensemble des acteurs concernés afin d'examiner la définition du service et d'établir une large concertation qui alimentera la réflexion du comité de pilotage prévu à l'article 23 de la convention. [...] Ils seront présidés par un élu régional et composés d'élus des collectivités locales concernées, de représentants et de salariés de la SNCF ainsi que d'usagers »<sup>550</sup>

Le premier impact des comités de ligne est administratif. L'adoption d'un dispositif de comités de ligne coïncide avec le recrutement d'un chargé de mission délégué à la réalisation de cette mise en place. Ce chargé de mission est issu des rangs de la SNCF, dont il devient un cadre retraité en 2002. Etant essentiellement attaché aux secteurs de l'équipement et de l'infrastructure, l'ancien cadre ne dispose pas de compétences particulières concernant la relation aux usagers. Son recrutement au sein de la région, en tant que contractuel ne correspond aucunement à la recherche d'un profil d'agents spécialisés en « concertation » ou « relations usagers ». C'est bien la provenance institutionnelle de l'agent et les relations entretenues par celui-ci avec les responsables régionaux qui lui permettent d'accéder à son poste. Son recrutement participe d'un mouvement plus vaste de renforcement du service transport du conseil régional. Pourtant, la mission qui lui est confiée à son arrivée est de mettre en place les dispositifs de relation aux usagers, à savoir d'une part les réponses aux courriers adressés au conseil régional et d'autre part les comités de ligne.

Malgré les actes règlementaires et les responsables administratifs, peu d'indications sont fournies sur les objectifs et l'organisation des comités de ligne. L'absence de charte de fonctionnement et de calendrier prévisionnel laisse de grandes incertitudes quant aux ambitions exactes et au déroulement du dispositif. Les comités de ligne ne sont mis en place que sur quatre lignes régionales (Dijon-Auxerre, Dijon-Nevers, Dijon-Mâcon et Auxerre-Paris). Leur adoption est donc partielle et soumise à la volonté du président de région. En effet, c'est dans le département de l'Yonne que se tiennent les deux premières réunions des comités de ligne. Le nouvel agent responsable des comités de ligne constate dès son arrivée l'influence présidentielle dans la mise en place des comités de ligne :

« Et au début de leur mise en place, on les a mis en place dans l'Yonne, bon je sais pas si ça avait un lien avec... on peut imaginer quand même. Quoique, pas totalement, parce que c'est véritablement là qu'on a les plus gros problèmes et qu'il y a la plus grosse fréquentation. »  
(Entretien fonctionnaire)

Le « lien » à peine évoqué par l'agent renvoie à une double logique explicative, à la fois politique et sectorielle, de la localisation des premiers comités de ligne. Une logique politique car Jean-Pierre Soisson, alors président de la région, possède un ancrage local très fort dans le département de l'Yonne (Abélès 1989 – Cf. Chap. 3). Une logique sectorielle, car l'Yonne et plus spécifiquement la

---

<sup>550</sup> Conseil régional Bourgogne, délibération votée lors de la séance plénière du 15 mars 2002

ligne de chemin de fer rejoignant Auxerre et Paris, constitue une zone importante des problèmes de trafic, de retards et donc de réclamations. La concentration des problèmes sur le territoire d'attachement local du président de la région est présentée par le responsable administratif de l'époque comme la première clé de compréhension du déclenchement de la mise en place des comités de ligne ainsi que de leur fonctionnement :

« Il n'y avait pas de sujets [*dans les comités de ligne*], si ce n'est les retards, que des sujets, un peu, de dysfonctionnements qui prêtaient à des réclamations. C'est d'ailleurs à cette occasion là que plusieurs comités de ligne ont été mis en place à Auxerre ou à Sens pour répondre à des problèmes de retard récurrent entre l'Yonne et Paris. » (Entretien fonctionnaire)

Le fonctionnaire signale ensuite l'engagement personnel du président dans l'organisation du dialogue avec les usagers. C'est de lui que viendrait l'initiative d'adopter le dispositif :

« Entre 2002 et 2003, il y a plusieurs comités de ligne, surtout dans l'Yonne il faut l'admettre, dont la plupart ont été présidés par le président Jean Pierre Soisson, ou alors par la présidente de la commission transport, parce que paradoxalement on n'avait plus de vice-président transport au conseil régional ici. » (Entretien fonctionnaire)

Le départ du vice-président transports de l'époque, maire de la ville de Beaune, suite à son élection aux élections législatives de 2002, en application de la loi sur la limitation du cumul des mandats, fait effectivement du président de la région le principal responsable politique de la prise de compétences. Aucun vice-président ne sera d'ailleurs nommé jusqu'aux élections de 2004. Seule la présidente de la commission transport est impliquée dans le dossier des comités de ligne. C'est elle qui préside trois comités de ligne sur les cinq organisés dans le courant de l'année 2002. Ainsi, adoptés en urgence par le président de région face aux réclamations des usagers auxquelles il est désormais tenu de répondre, les comités de ligne bourguignons ne disposent pas de formalisation complète, ni dans leur fonctionnement, ni dans leurs objectifs, ni dans leur gestion administrative.

## ***B) La mobilisation ciblée des acteurs locaux***

Malgré une mise en place hâtive, les représentants du conseil régional usent des comités de ligne dans un sens tout à fait explicite. Les comités sont utilisés et pensés comme des lieux dans lequel le conseil régional « affirme » sa prise de compétence auprès de ses partenaires, en s'appuyant sur le soutien des élus locaux et des réseaux associatifs. Les comités de ligne sont également l'occasion de régulières invocations de la « parole usagère » par les plus hauts responsables régionaux, sur lesquels ils s'appuieraient désormais.

Les comités de ligne en Bourgogne sont officiellement lancés à l'occasion d'une réunion préparatoire, tenue le 11 avril 2002 à Auxerre (sur la ligne Auxerre/Sens/Paris-Yonne) soit moins d'un mois après la délibération du conseil régional autorisant leur mise en place. Cette réunion

présente et annonce la mise en place de l'ensemble du dispositif, prévue le 30 juin 2002. Elle est convoquée par Jean-Pierre Soisson, lui permettant d'incarner par la même occasion sa volonté de répondre aux tensions autour du trafic de la ligne Auxerre-Paris. Devant les plus hauts représentants des organismes partenaires de la région, réunis pour l'occasion<sup>551</sup>, le président du conseil régional, présente les modalités de la prise de compétence ainsi que la dynamique ayant conduit à la mise en place des comités de ligne, en affirmant que désormais « la SNCF ne décide plus unilatéralement de ce qui est bon pour les Bourguignons, c'est le conseil régional »<sup>552</sup>. Celui-ci insiste sur la répartition des rôles entre la région (prescriptrice) et la SNCF (exécutrice). Or, Jean-Pierre Soisson relie cette répartition des rôles à une nécessaire défense des usagers :

« C'est pourquoi – comme y'a encouragé le président Gallois [*président de la SNCF*] – je me fais l'écho des protestations justifiées des usagers du TER. La vocation de la région est aussi de défendre les usagers et de faire en sorte que leurs revendications soient prises en compte par la société nationale. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de vous réunir ce soir en urgence – élus, associations et représentants des usagers – pour faire le point et pour que nous trouvions des remèdes à cette situation. »<sup>553</sup>

Le président de la région énonce également ses attentes vis-à-vis des comités de ligne. L'occasion d'affirmer, encore une fois, l'importance cruciale de fédérer tous les acteurs du territoire autour de la prise de compétence du conseil régional :

« Dans mon esprit, ils sont destinés à associer l'ensemble des acteurs concernés afin d'examiner les comptes d'exécution du service dans une large concertation de façon à alimenter la réflexion du comité de pilotage sur les évolutions et améliorations possibles. [...] J'attends véritablement de ces comités de ligne qu'ils permettent échanges et discussions en matière de besoins, de coûts, de choix, de priorités... Elus locaux et intercommunaux, associations d'usagers, représentants des personnels de la SNCF ou encore élus et services de la région, nous serons tous associés dans ce mode de réflexion. »<sup>554</sup>

Les usagers, seuls ou en associations, et les élus locaux sont donc appelés à rejoindre les comités de ligne. La liste des participants fournie en annexe du compte-rendu rédigé par les services de la région indique d'ailleurs la présence de ces publics, des nombreux maires jusqu'au seul « usager des TER » présent parmi les responsables associatifs. C'est devant ces partenaires que s'engage alors un

---

<sup>551</sup> Les participants inventoriés dans le compte-rendu sont : 5 conseillers régionaux, dont deux vice-présidents et le président ; Le président du conseil général de l'Yonne ; 6 représentants de mairies concernées par le tracé de la ligne ; 4 représentants de la SNCF dont le directeur régional ; 6 représentants associatifs (FNAUT, AIDUT, UFC) et un « usager TER » ; Le président d'une Chambre de Commerce et d'Industrie ; 6 agents de services régionaux en charge des transports. Comité de ligne Auxerre-Sens-Paris, *réunion préparatoire du 11 avril 2002*, tenue à Sens, compte-rendu, 13 p.

<sup>552</sup> Comité de ligne Auxerre-Sens-Paris, *réunion préparatoire du 11 avril 2002*, tenue à Sens, compte-rendu, p. 2

<sup>553</sup> *Ibid.*, p. 3

<sup>554</sup> *Ibid.*, pp. 4-5

dialogue parfois tendu entre Jean-Pierre Soisson et le directeur régional de la SNCF, ciblé sur les investissements financiers et les retards répétés des trains sur la ligne Auxerre/Paris. Face à ce nouvel auditoire, la tonalité des controverses techniques et politiques entre région et SNCF se donne à voir.

Tout au long des premiers comités de ligne bourguignons (entre septembre et octobre 2002)<sup>555</sup>, ce type de jeu se reproduit : la région affirme sa volonté d'agir (parfois en s'opposant à la SNCF), délimite sa capacité à organiser le débat et mobilise les partenaires présents dans son territoire. Toutes les sessions des comités de ligne se déroulent sur le même modèle : introduction du président de séance et du directeur régional de la SNCF, puis présentation des travaux prévus et/ou en cours, ponctué d'un échange avec la salle. Les échanges concernent essentiellement les horaires, l'état de propreté des trains et des gares, les dessertes et diverses questions relatives à l'organisation de la desserte ferroviaire, essentiellement sous forme de plaintes ou de protestations, de signalements de dysfonctionnements. Le conseil régional affirme vouloir définir sa « politique » de transport en s'appuyant sur ce type d'exercice :

« Le conseil régional définit le service à réaliser en fonction de ses moyens, en tenant compte des demandes des bourguignons. [...] Dans le cadre de la loi SRU, l'Autorité Organisatrice peut organiser des comités de ligne destinés à associer l'ensemble des acteurs concernés. La Bourgogne a choisi cette voie afin d'examiner la définition du service dans une large concertation »<sup>556</sup>

La présidente de la commission transport du conseil régional et présidente des séances de comités de ligne en l'absence de Jean-Pierre Soisson, ne cesse de renouveler ce discours à l'identique, à diverses occasions. Lors d'un comité de ligne<sup>557</sup>, deux maires de petites communes saluent l'exercice de concertation et souhaitent son approfondissement<sup>558</sup>. La présidente de séance profite de cette intervention pour indiquer que la nature des relations entre la SNCF et la région a changé, raison pour laquelle les comités de ligne, et plus largement la prise en compte des usagers, peuvent désormais exister :

« *La présidente* annonce le lancement prochain d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population Bourguignonne afin de : connaître l'image du TER ; évaluer la

---

<sup>555</sup> Ces comptes-rendus nous ont été fournis par la direction transport, elle-même rédactrice de ces rapports. Ces documents n'ont pas été rendus publics, contrairement aux comptes-rendus à partir de 2004. Les informations provenant de ces documents sont prises en compte dans la mesure où elles ont constitué la trace officiellement enregistrée et validée par l'institution régionale. Cf. la liste complète fournie dans l'inventaire de nos sources.

<sup>556</sup> Propos de Jean-Pierre Soisson, comité de ligne Auxerre/Paris, à Auxerre, 23 septembre 2002, pp. 1-2

<sup>557</sup> Comité de ligne Dijon/Paris, à Montchanin, 30/09/2002.

<sup>558</sup> « M. Aubret, maire de Salamaise rappelle que dans le cadre de la nouvelle desserte mise en place fin 2001, une réunion avait été organisée avec les usagers. La participation d'environ 100 personnes prouve l'intérêt d'organiser une telle concertation, au plus près des usagers, avec les élus locaux. Pour aller dans ce sens, M. Aubret souhaite que des groupes de travail soient organisés avant les comités de ligne afin de travailler en amont pour présenter des propositions plus concrètes. M. Molinoz, conseiller général, maire de Vénarey-les-Laumes demande si une charte de fonctionnement des comités de ligne pourrait être mise en place avec possibilité de recueillir les souhaits des populations.», *Ibid.*, p. 6

perception de l'action de la région dans le domaine des transports ; évaluer la satisfaction et les attentes des clients actuels et potentiels du TER.

M. Aubret [*maire*] signale que des enquêtes étaient déjà réalisées et qu'il n'y avait pas de réponses aux questions.

*La présidente* précise que les relations conseil régional/SNCF ont changé. Des réponses seront données à toutes les questions après études par la SNCF »<sup>559</sup>

D'autres participants, lors des deux autres comités de ligne, renouvèleront ces félicitations et ces appels à l'approfondissement du dispositif. Un syndicaliste va jusqu'à réclamer une charte de fonctionnement<sup>560</sup>. Cette satisfaction reflète en réalité la présence d'un groupe restreint d'acteurs répondant favorablement aux appels du conseil régional et directement ciblé par le dispositif.

En effet, la « large » concertation évoquée par Jean-Pierre Soisson, célébrée par sa présidente de commission et appelée par les participants, ne concerne en réalité qu'un groupe précis d'individus. Sur la trentaine de personnes présentes à chaque comité de ligne entre septembre et novembre 2002, on compte une vingtaine de responsables institutionnels, regroupant les partenaires reconnus par la région dans l'exercice de sa prise de compétence : élus et techniciens régionaux, représentants des mairies et des conseils généraux, représentants syndicaux de la SNCF. Les « usagers », censés être introduits dans la concertation préparatoire de la politique des transports grâce aux comités de ligne, sont essentiellement représentés par des associations, le plus souvent nationale, telle que la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), l'Union Fédérale des Consommateurs (UFC), ou départementale, telle que l'Association Icaunaise Des Usagers des Transports (AIDUT). Lors de la première séance de comités de ligne à l'automne 2002<sup>561</sup>, on retrouve huit représentants associatifs et un « usager TER », à l'instar de ce que nous avons observé pour la réunion du 11 avril.

Toutefois, l'identité des participants associatifs tend à se modifier au fur et à mesure des séances. Si trois des neuf représentants associatifs sont présents lors de la séance du 11 avril et dans le premier comité de ligne, les associations représentées sont plus « locales » dans cette dernière : l'AIDUT, l'UFC et la FNAUT sont toujours représentés, mais sont désormais accompagnées d'associations « locales »<sup>562</sup>, dans le sens où elles n'entendent pas participer à un débat d'ampleur régionale. Elles ciblent leur action le plus souvent autour d'un territoire infrarégional restreint, comme une gare par exemple. Elles interviennent en fonction du territoire : Pour le troisième comité

---

<sup>559</sup> Comité de ligne Dijon/Paris, à Montchanin, 30/09/2002, p. 7

<sup>560</sup> Comité de ligne Dijon-Macon, réunion du 10 octobre 2002, tenue à Macon

<sup>561</sup> Comité de ligne Auxerre-Paris, réunion du 23 septembre 2002, tenue à Auxerre

<sup>562</sup> Rail Vaux de l'Yonne, du Comité pour l'électrification de la ligne Auxerre-Laroche et de Mignot'actions



de ligne<sup>563</sup>, qui se tient cette fois dans le département de la Nièvre, si les associations d'envergure nationale sont présentes<sup>564</sup> (c'est la première apparition d'un certain M. Guigue, dont nous verrons le rôle central par la suite – Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, B), on trouve des représentants d'associations locales<sup>565</sup>, qui n'étaient pas apparu dans l'Yonne. La continuité de la représentation est assurée par les structures fédérales, tandis que de petites associations s'invitent ponctuellement. Dès le deuxième comité de ligne<sup>566</sup>, le noyau dur des représentants associatifs est constitué<sup>567</sup>. Au bout de trois séances, on note qu'un représentant associatif<sup>568</sup> participe à son troisième comité de ligne, alors que le reste des représentants associatifs présents découvre l'exercice. Lors du dernier comité de ligne de l'année 2002<sup>569</sup>, seules des structures associatives fédérales<sup>570</sup> sont représentées.

L'affirmation du rôle de la région en matière de transport s'appuie donc sur la participation des élus locaux et des réseaux d'association d'usagers des transports par l'intermédiaire des comités de ligne. En d'autres termes, les comités de ligne ne s'adressent pas à « n'importe qui », mais bel et bien à une série d'interlocuteurs ciblés selon une thématique précise. Si la région pratique les comités de ligne sans formaliser leur fonctionnement, cela ne l'empêche pas de cadrer l'espace du débat qu'elle entend ouvrir. A titre d'exemple, lors du troisième comité<sup>571</sup>, une trentaine de manifestant envahissent la salle pour réclamer le maintien d'un guichet de vente SNCF d'une commune rurale avoisinante. La présidente de séance les congédie, en demandant que « ce sujet, qui n'est pas de la compétence du comité de ligne soit débattu en dehors de cette réunion »<sup>572</sup>. La présidente détermine les « limites » des thèmes abordés par l'instance, appuyée par la présence des associations qui respectent ces limites.

### ***C) Une expérimentation critiquée***

Les comités de ligne ne laissent pas indifférents les acteurs traditionnellement attachés à l'idée d'une concertation de la « société civile organisée ». Ainsi, lors d'un comité de ligne<sup>573</sup>, le CESR Bourgogne se rappelle au bon souvenir des velléités de concertation du conseil régional. Un représentant du CESR, syndicaliste de l'URI-CFDT, y lit une déclaration au nom de son président et votée à l'unanimité par la commission Transports de son instance. Le CESR salue la mise en place

---

<sup>563</sup> Comité de ligne Dijon-Nevers, réunion du 7 octobre 2002, tenue à Montchanin.

<sup>564</sup> L'UFC et la FNAUT, l'Association des Paralysés de France.

<sup>565</sup> L'Association des Trains régionaux de l'Autunois-Morvan.

<sup>566</sup> Comité de ligne Dijon-Auxerre, réunion du 30 septembre 2002, tenue à Montbard.

<sup>567</sup> Cinq représentants provenant de l'AIDUT, de l'UFC, de la FNAUT, de l'Association Rail Vaux de l'Yonne, du Comité pour l'électrification de la ligne Auxerre-Laroche. Seul Mignot'actions manque à l'appel.

<sup>568</sup> Il s'agit de M. Blachas de l'AIDUT.

<sup>569</sup> Comité de ligne Dijon-Macon, réunion du 10 octobre 2002, tenue à Macon.

<sup>570</sup> L'UFC et la FNAUT.

<sup>571</sup> Comité de ligne Dijon-Nevers, réunion du 7 octobre 2002, tenue à Montchanin.

<sup>572</sup> Comité de ligne Dijon-Nevers, réunion du 7 octobre 2002, tenue à Montchanin, compte-rendu, p. 2

<sup>573</sup> Comité de ligne Dijon-Macon, réunion du 10 octobre 2002, tenue à Macon.

des comités de ligne, dont il s'estime à l'origine et signale par cette déclaration son souhait de prendre part aux échanges des comités de ligne. Le CESR prend toutefois le soin d'indiquer que le dispositif ne va pas aussi loin que ce qu'il aurait manifestement souhaité :

« Comme le permet la loi SRU et comme l'avait demandé le CESR dans son avis de décembre 2001 sur le projet de régionalisation des TER en Bourgogne, la mise en place par la région des comités de ligne ne peut que satisfaire l'assemblée socioprofessionnelle régionale, même si nous aurions souhaité qu'une véritable charte régionale des comités de ligne soit d'abord proposée pour préciser et fixer quelques règles de bon fonctionnement. [...] Les comités de ligne permettent d'améliorer l'offre de transport dans les régions qui l'ont adopté, en ayant pour objectifs de rechercher des solutions au plus près des usagers et des collectivités locales, en vue d'améliorer le service public régional, dans le cadre d'une démocratie participative »<sup>574</sup>

Cet avis réservé et prudent débouche, un an plus tard, sur la stigmatisation des « défauts » du nouveau dispositif. En effet, les comités de ligne, s'ils sont salués par quelques participants et suivis par le CESR, n'en demeurent pas moins un sujet de frustration. La loi SRU n'est appliquée que dans une mesure restreinte, à l'instar de la région Rhône-Alpes : l'exécutif maintient le dispositif dans un cadre informel, en confie la présidence aux plus hauts responsables politiques régionaux, en bref, conserve une emprise totale sur le dispositif.

Cette mise en place « inachevée » ne manque pas d'attirer rapidement les critiques des membres du CESR, qui reprochent ouvertement à l'exécutif régional son manque d'ambition. Dès 2003, lors de son premier bilan de la régionalisation des transports ferroviaires en Bourgogne, les critiques sont explicités :

« Le CESR émet un avis critique sur les points suivants :

- La concertation : Le CESR constate que les comités de ligne, rassemblant élus locaux et régionaux, associations d'usagers, représentants des salariés, CESR, SNCF et services techniques du Conseil régional, *ne jouent pas pleinement leur rôle*. Il souhaite qu'ils se réunissent de façon *plus régulière*. Les comités de ligne, *au-delà de l'effet d'annonce* obtenu lors de leur mise en place fin 2002 et des engagements précis pris par le Président du Conseil régional, ne peuvent s'enfermer dans un rôle de contestation. Ils doivent devenir de véritables instances de concertation et de propositions en amont des projets. Il ne s'agit pas seulement pour ses membres de constater l'avancée ou non des réalisations, mais bien de débattre et d'échanger, pour alimenter les réflexions et décisions du comité de pilotage. Le CESR déplore, par ailleurs, l'absence de certains membres désignés lors des réunions qui se sont tenues. Le CESR constate et regrette la faible présence, dans une partie du territoire bourguignon, d'associations d'usagers de transport, capables de se mobiliser sur ce thème et de représenter utilement les usagers. Il conviendrait que

---

<sup>574</sup> Comité de ligne Dijon-Macon, réunion du 10 octobre 2002, tenue à Macon, compte-rendu, p. 11.

la région facilite cette participation, au sein des comités de ligne notamment. Le choix de sélectionner l'axe Auxerre-Paris au détriment notamment de l'axe Dijon-Nevers n'a pas été compris par les usagers de cette dernière ligne. Ceux-ci souhaitent connaître les critères qui ont déterminé ce choix de priver des nouveaux matériels les utilisateurs de la ligne Dijon-Nevers et de les affecter aux lignes ferroviaires icaunaises. Ces décisions ont toutefois permis de mettre en évidence les capacités de réactivité de la région Bourgogne et de mesurer l'impact sur la SNCF des pressions exercées par les élus régionaux, par les associations d'usagers ou de défense des consommateurs. Le CESR a pris connaissance des premiers résultats des enquêtes de satisfaction menées auprès des usagers. La demande exprimée le plus fortement concerne l'apport d'informations en cas de retard de train. Les utilisateurs demandent à être tenus informés de la durée d'attente et de la raison des retards pris. Ce point reste à améliorer »<sup>575</sup>

Le bilan des premiers comités de ligne dressé par le CESR en 2002 est sévère : des usagers peu nombreux, une information trop restreinte, des choix clientélistes mal compris et un primat de l'affichage politique. La demande d'une amélioration de la couverture du territoire, de la représentation des usagers et surtout d'une *concertation en amont*, opposée à une *contestation en aval*, est exprimée dès les premiers temps du dispositif. Or, la lecture des avis des différents groupes du CESR lors de l'explication de vote de ce bilan de 2002, révèle l'identité des porteurs de cette critique. Elle émane essentiellement des syndicats. Le représentant du syndicat URI-CFDT appuie les critiques du bilan dans l'explication de vote de son organisation :

« Si les comités de lignes ont dégagé un espace pour la participation citoyenne, ceux-ci ne sont pas encore les véritables lieux de concertation et ressemblent plus souvent à une chambre des pleurs et à l'enregistrement de décisions déjà largement finalisées par techniciens et politiques, gains de productivité des transporteurs obligent, sur certaines lignes l'offre a failli, péjorant qualité, recettes, services et conditions de travail des salariés »<sup>576</sup>

L'intervention du représentant de la CGT, toujours lors de l'explication de vote concernant le bilan de 2003, est du même acabit :

« Concernant les comités de ligne : force est de constater qu'il n'y a pas une volonté politique de les faire fonctionner. Très peu de réunions, des ordres du jour parvenant au dernier moment, une non-prise en compte des propositions émanant des participants. La région Bourgogne devrait s'inspirer de la Franche-Comté où pour le premier semestre 2003 les comités de ligne se sont déjà réunis à trois reprises. L'exemple de la recomposition de l'axe Dijon-Nevers vient parfaitement étayer notre propos :

- absence de consultation des Maires concernés.

---

<sup>575</sup> CESR Bourgogne, « Premier bilan sur la régionalisation ferroviaire en région Bourgogne », séance plénière du 23 juin 2003, pp. 6-7. Nous soulignons.

<sup>576</sup> *Ibid.*, p. 10.

- absence de consultation des usagers et des citoyens.
- absence de débat avec les organisations syndicales de cheminots »<sup>577</sup>

Les comités de ligne bourguignons laissent donc une impression d'inachevée et de manipulation, essentiellement portée par la frange syndicale des participants au dispositif. Cette insatisfaction va constituer un des terrains essentiels du développement de l'affiliation du dispositif à l'idée de démocratie participative.

## V- Ile-de-France : l'échec comme ressource

Le cas du conseil régional d'Ile-de-France est sûrement le plus ostensiblement éloigné de la démocratie participative. En effet, de 1986 à 2004, aucune expérience précise de « démocratie participative », de « concertation » ou de « consultation » n'est mise en avant, dans nos entretiens ou ailleurs, par les acteurs ayant vécu cette époque. La recherche d'expériences ciblées s'avère tout aussi infructueuse.

Faute d'expériences identifiables, il a donc été nécessaire de rechercher les traces moins accessibles. C'est ainsi que deux éléments majeurs sont apparus à la faveur de cette recherche. D'une part, les premiers élans de « démocratie participative » régionale sont marqués par un échec, à savoir celui du Conseil régional des Jeunes (CRJ). Le projet de CRJ, lancé au début des années 2000 par le président est en effet bloqué par l'assemblée régionale. Son échec ne fait pourtant que renforcer la volonté de ses instigateurs de le mettre en œuvre (A). Un autre échec, national celui-ci va également venir changer la donne en Ile-de-France. La défaite de la gauche aux élections présidentielles d'avril 2002 entraîne la mobilité de nombreux membres de cabinets ministériels, qui se répartissent dans différentes institutions publiques et privées. La région Ile-de-France devient alors la terre d'accueil d'une des plus actives militantes que la démocratie participative ait compté en France depuis la fin des années 1990 (B).

### ***A) Le conseil régional des jeunes : vice de forme, accord de fond***

Durant le mandat 1998-2004, le président de la région Ile-de-France entreprend de mettre en place un Conseil Régional des Jeunes (CRJ). Cette tentative se place dans la droite lignée des conseils municipaux d'enfants et de jeunes, qui se développent en France depuis la fin des années 1980.

---

<sup>577</sup> CESR Bourgogne, « Premier bilan sur la régionalisation ferroviaire en région Bourgogne », séance plénière du 23 juin 2003, p. 13.

L'existence de ce mouvement préalable de diffusion des CRJ à toutes les échelles<sup>578</sup>, constitue un argument central dans l'adoption du CRJ d'Ile-de-France.

Une des expériences pionnières de ce type de conseils, est identifiée en Alsace, dans la commune de Schiltigheim (Koebel 1997). L'origine alsacienne de ces conseils municipaux pourrait évoquer l'expérience des comités de ligne, à la différence près que le maire ayant choisi d'adopter ce dispositif appartient à une coalition de centre-gauche<sup>579</sup>, contrairement au président de centre-droit du conseil régional. Les travaux portant sur ces espaces démocratiques d'un type particulier ont essentiellement insisté sur le caractère « octroyé » de cette participation (Blatrix 1998) et l'aspect potentiellement manipulateur de ce recours contrôlé à la « jeunesse » par des entrepreneurs politiques locaux en quête de légitimation (Koebel 2000). En d'autres termes, les conseils d'enfants et de jeunes ont constitué un objet d'étude particulièrement fertile pour les tenants d'une sociologie critique ayant démontré comment ces espaces politiques étaient irrémédiablement soumis aux logiques d'ensemble de la structuration du champ politique<sup>580</sup>.

Sans chercher à reprendre tel quel le cadre de cette sociologie critique, nous en retiendrons toutefois l'objet : l'étude du projet politique à l'origine de ce type de conseil. A l'origine du CRJ d'Ile-de-France, nous trouvons ainsi le président de région qui tente de justifier auprès de ses collègues cette modalité de « recours à la jeunesse » (1). L'originalité de cette proposition est de se solder par un échec, l'assemblée régionale s'opposant au projet. Mais cet échec doit être nuancé : si un accord de fond se dégage sur le principe même d'un CRJ, confirmant le consensus politique déjà constaté à l'échelle municipale autour de ces dispositifs (Blatrix 1998), le CRJ est rejeté en raison d'un soupçon trop important de manipulation électorale (2). Le projet de CRJ est l'occasion de cristalliser le débat régional autour du thème de la « démocratie participative » et de formaliser un projet de dispositif visant pour la première fois la participation d'une catégorie de population ciblée à l'échelle régionale.

---

<sup>578</sup> Tous les travaux portant sur les Conseils de Jeunes soulèvent le développement exponentiel de ces pratiques, et ce, dès le milieu des années 1990 (Koebel 1997 ; Blatrix 1998). Ainsi, selon l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes (ANACEJ), ces conseils seraient passés de 1 à 740 entre 1979 et 1994.

<sup>579</sup> Cécile Blatrix (1998) signale par ailleurs que ce maire devient par la suite le président de l'ANACEJ.

<sup>580</sup> Si Michel Koebel (1997) met à jour les logiques de réactions politiques de la part des élus cherchant à re-légitimer la sphère politique, à l'aide d'un recours à la jeunesse, leur permettant de symboliser une politique « noble » dans des populations dont ils n'assurent pas la représentation, Cécile Blatrix (1998) souligne toutefois le caractère potentiellement formateur de ces espaces pour des jeunes trouvant là un moyen d'accès à la sphère politique évitant de reproduire schématiquement les travers des arènes adultes. Les deux auteurs soulignent toutefois la portée éminemment systémique de ces conseils, qui apprennent aux plus jeunes à reproduire la vertu des mécanismes représentatifs (vote, campagne, discussion).

## 1) Un dispositif sous haute surveillance

L'initiative du CRJ est donc présidentielle. A l'image d'un maire, Jean-Paul Huchon, président de région, soumet en personne le projet d'instance auprès de ses collègues. Pour parvenir à ses fins, l'élu emploie les ressources disponibles dans l'institution régionale. Ce dernier choisit notamment de saisir le CESR pour plusieurs avis concernant le projet d'un CRJ. Ces saisines ont des statuts différents et des usages stratégiques précis.

La première de ces saisines remonte au 10 octobre 2000, date à laquelle Jean-Paul Huchon adresse une lettre de mission sollicitant le CESR pour une réflexion et un avis sur l'éventualité de la création d'une *commission consultative des jeunes* en Ile-de-France. L'avis rendu par le CESR en février 2001 accorde, dans l'article 1, un soutien très clair à la constitution de ce type de démarche<sup>581</sup>. Motivant son soutien, entre autres choses, par le détail des conditions de vie des populations jeunes (de seize à vingt ans en Ile-de-France) et les problèmes de mobilité ou d'inégalité qui s'y attachent, le CESR signale également l'existence d'expériences de ce type dans d'autres régions depuis une dizaine d'années<sup>582</sup>. Le soutien du CESR au projet du président de région est toutefois largement tempéré par les neuf autres articles qui ajoutent, les uns après les autres, des conditions et réserves : plus précisément, l'instance consultative conditionne son soutien à trois précisions.

D'une part, le CESR signale l'importance de fixer en amont des conditions de fonctionnement de l'éventuelle instance, faute de quoi le projet « conduirait très rapidement à une démotivation importante de ces jeunes qui finiraient par désertier l'instance envisagée »<sup>583</sup>. Il est également nécessaire de préciser « le champ des compétences de l'instance envisagée, les moyens mis à sa disposition et, surtout, son mode d'organisation et de fonctionnement »<sup>584</sup>. D'autre part, une instance consultative consacrée aux jeunes ne doit pas créer d'appel d'air pour d'autres instances catégorielles<sup>585</sup>, ni se superposer aux conseils de jeunes existants<sup>586</sup>. Enfin, le CESR insiste sur la

---

<sup>581</sup> « Pleinement favorable à toute démarche visant à favoriser l'éveil à la citoyenneté des jeunes, à mieux tenir compte de leurs attentes, le CESR approuve le principe d'une participation des jeunes auprès du Conseil régional d'Ile-de-France », CESR Ile-de-France, *Avis N° 2001-04 du 8 février 2001, « Réflexions sur la mise en place d'une commission consultative de la jeunesse en Ile-de-France »*, p. 2

<sup>582</sup> « Les expériences menées depuis 1989 (création en Picardie du premier conseil régional des jeunes ou CRJ) par des régions telles que celles d'Auvergne, de Bretagne, de Franche-Comté, de Midi-Pyrénées, de Poitou-Charentes ou de Provence Alpes Cote d'Azur », in *Ibid.*, p. 3

<sup>583</sup> Il est ainsi impératif d'assurer « une grande souplesse dans les procédures de nomination et de remplacement ». La durée du mandat ne doit pas être trop longue et doit permettre aux nouveaux arrivants de se former. CESR Ile-de-France, *Avis N° 2001-04 du 8 février 2001, « Réflexions sur la mise en place d'une commission consultative de la jeunesse en Ile-de-France »*, p. 6

<sup>584</sup> « L'organisation de séances plénières, de groupes de travail, la rédaction d'une charte de l'instance, la mise à disposition de moyens administratifs, financiers, sont évoqués comme des conditions *sine qua non* du bon fonctionnement du CRJ », *Idem.*

<sup>585</sup> Une instance de ce type risque en effet de créer un précédent pour d'autres catégories : « femmes, personnes âgées, immigrés, handicapés, etc. ». Chaque catégorie pourrait alors réclamer une instance propre, ce qui représente un risque selon le CESR.

nécessité de représenter l'ensemble des catégories socioprofessionnelles : le nombre de jeunes pouvant siéger au sein de l'instance « doit être retenu en fonction d'un équilibre entre une représentation aussi proche que possible de la réalité de chacune des catégories de jeunes Franciliens et l'efficacité de fonctionnement de l'instance régionale envisagée »<sup>587</sup>. Aucune catégorie ne doit être oubliée, sous peine de créer du mécontentement : le manque de jeunes de plus de vingt-deux ans, constaté dans d'autres instances de ce type, est à déplorer pour le CESR.

Au terme de ce travail de réflexion, le CESR propose cinq possibilités d'instance répondant de différentes manières aux critères, contraintes et risques soulevés (tableau 29). Le CRJ apparaît alors comme une des possibilités parmi d'autres en matière de consultation des jeunes. C'est pourtant le projet d'un CRJ que Jean-Paul Huchon soumettra de nouveau à la réflexion du CESR deux ans plus tard. Cette saisine, datant du 6 mai 2003, demande en effet au CESR de formuler un avis sur un rapport présenté au conseil régional relatif à la « création d'un Conseil régional des Jeunes en Ile-de-France »<sup>588</sup>. Le CESR est donc sollicité dans le prolongement de ses travaux de 2000, pour appuyer cette proposition. L'avis rendu concernant cette création<sup>589</sup> a donc un statut différent : il ne s'agit plus de proposer et d'imaginer, mais de soutenir la création d'une instance précise. Un soutien que le CESR apporte, sans renouveler ses réserves.

Le CRJ est finalement proposé à l'assemblée régionale en 2003. Sa mise en place est officiellement motivée par deux arguments. D'une part, le conseil régional revendique la montée en puissance de ses politiques « ciblées » sur les jeunes<sup>590</sup> : l'instance de consultation viendrait compléter cette politique en instituant des « outils régionaux de dialogue, d'apprentissage de la citoyenneté et de la démocratie offerts à la jeunesse francilienne »<sup>591</sup>. D'autre part, le CRJ permettrait à la région de se joindre au mouvement engagé par la commission européenne, notamment du livre blanc de 2001 sur les jeunes<sup>592</sup> ainsi que par plusieurs régions françaises<sup>593</sup> et cautionné par le CESR.

---

<sup>586</sup> La concertation avec les différents conseils généraux doit permettre de ne pas brusquer les structures consultatives des jeunes déjà présentes sur le territoire. Plus largement la région doit assurer une meilleure coordination des associations de jeunesse et supprimer les structures proches de l'instance consultative des jeunes alors créée.

<sup>587</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>588</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport N° CR 24-03, présenté en séance plénière (non voté) le 26 juin 2003.

<sup>589</sup> CESR Ile-de-France, *Avis N° 2003-08 du 19 juin 2003 sur la création d'un Conseil régional des Jeunes en Ile-de-France*.

<sup>590</sup> « La région a par ailleurs développé de nombreuses politiques sectorielles en faveur des jeunes, prenant en compte leurs difficultés spécifiques dans les domaines du logement, de l'emploi, des transports, du fait de leur plus grande exposition aux risques de la vie quotidienne », Rapport N° CR 24-03, p. 6.

<sup>591</sup> Rapport N° CR 24-03, p. 6.

<sup>592</sup> Commission des Communautés européennes, *Un nouvel élan pour la jeunesse*, Livre blanc de la Commission sur la jeunesse, Bruxelles, 21.11.2001, COM(2001) 681 final, p. 29.

<sup>593</sup> Comme l'indique le rapport présenté à l'assemblée régionale, « Cette démarche a déjà été retenue dans différentes régions de France : en Picardie dès 1989, en Poitou-Charentes, en Auvergne, en Midi-Pyrénées, en Franche-Comté, en Provence Alpes Côte d'Azur et dernièrement en Pays de la Loire. » Rapport N° CR 24-03, p. 6.

**Tableau 29 : Proposition du CESR d’Ile-de-France en matière de participation de la jeunesse<sup>594</sup>**

Intitulé du dispositif	Proposition
Une commission régionale consultative des jeunes (CRCJ)	Celui-ci « qui présente l’avantage de favoriser un dialogue vivant entre et avec les jeunes délégués, mais qui peut subir une désaffection plus ou moins forte de leur part et impose la mise en place de modalités de fonctionnement rigoureuses, nécessitant un règlement intérieur ou une charte de fonctionnement, un encadrement d’accompagnement et des moyens importants (support administratif, secrétariat, diffusion de documents, etc.) »
Des groupes de travail	L’intégration de jeunes dans les groupes de travail du Conseil régional et dans les structures officielles de concertation existantes (à l’instar de celle mise en place par le Sénat)
La création d’une commission incluant des jeunes au sein du CESR	Cette solution présente « l’avantage de bénéficier d’un support administratif et réglementaire ayant fait ses preuves, d’utiliser des méthodes de travail éprouvées et d’éviter la multiplication des structures »
Une décentralisation vers les départements	Une solution qui définit le rôle de la région, cette dernière « jouant le rôle de coordinateur des propositions qui relèvent de son domaine de compétence, cette formule permettant de coordonner les efforts complémentaires des collectivités territoriales à partir des propositions des jeunes, ceux-ci les élaborant globalement, sans connaître spécialement le champ des compétences de chaque collectivité territoriale. »
La création d’un site Internet d’échange et d’information pour les jeunes	Cette solution présente « l’avantage de bénéficier d’un support administratif et réglementaire ayant fait ses preuves, d’utiliser des méthodes de travail éprouvées et d’éviter la multiplication des structures. »

Le CRJ est alors défini sommairement en fonction des expériences connues et des standards européens de son implantation :

« Dans chacune de ces régions, selon des modalités de composition variables, un Conseil Régional des Jeunes permet à des lycéens, à des apprentis et à des jeunes en parcours de formation *de s’exprimer sur les politiques publiques régionales, de débattre sur des sujets liés aux domaines de compétence* de la région et, le cas échéant, *de définir des projets* dans lesquels ils désirent s’investir. »<sup>595</sup>

Trois objectifs sont assignés au CRJ, correspondant aux dimensions vertueuses, consultatives et identitaires du projet. Premièrement, l’apprentissage de la vie « démocratique » : grâce au CRJ, les jeunes vont pouvoir accéder à un « apprentissage actif de la responsabilité, de la citoyenneté et de la vie publique », nommant à travers l’initiation au « fonctionnement d’une assemblée, des débats

<sup>594</sup> Toutes les citations sont extraites de CESR Ile-de-France, *Avis N° 2001-04 du 8 février 2001, « Réflexions sur la mise en place d’une commission consultative de la jeunesse en Ile-de-France »*, pp.8-9.

<sup>595</sup> Rapport N° CR 24-03, p. 6. Nous soulignons.



collectifs et aux prises de décisions concernant la région »<sup>596</sup>. Deuxièmement, une remontée d'informations : les besoins des jeunes « dans les champs de compétence de cette collectivité territoriale » seront mieux entendus et permettront à l'institution régionale « de mieux appréhender les conditions de vie et les aspirations des jeunes ». Troisièmement, renforcer « l'identité régionale » des jeunes : la participation au processus électif du CRJ est conçue comme un levier permettant de « développer un sentiment d'identité régionale dans un esprit d'ouverture et de solidarité », car il constitue un « gage d'une meilleure information des actions régionales ». Le conseil régional entend donc autant *former et transformer* les « jeunes » qu'adapter son action à leurs attentes.

Reste à définir qui sont les « jeunes » du CRJ. Sont désormais considérés comme « jeunes », les franciliens entre 16 et 25 ans. Une partie de cette population est donc invitée à élire ses représentants au sein du CRJ : 209 jeunes titulaires et 209 jeunes suppléants doivent siéger au terme de ces élections, pour un mandat de deux ans. Ces membres sont élus principalement au sein des établissements scolaires, mais également au sein des institutions d'accompagnement professionnel<sup>597</sup>. Les sous-groupes de jeunes identifiés par la région, incarnés par l'instauration de cinq collèges<sup>598</sup>, sont constitués selon leur éloignement du milieu professionnel. Dans la mesure où le nombre jeunes franciliens intégrés au système scolaire est supérieur au nombre de jeunes professionnels<sup>599</sup>, les sous-groupes sont composés comme suit :

- 136 sièges pour les établissements publics de l'Education Nationale.
- 28 sièges pour les établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat
- 2 sièges pour les établissements d'Enseignement agricole
- 21 sièges pour les Centres de Formation d'Apprentis publics ou privés
- 22 sièges pour les missions locales

Les modalités concrètes d'élection précisent encore un peu plus le public ciblé sous la catégorie de « jeunes ». Une élection au second degré, au scrutin uninominal à un tour, se déroule indépendamment au sein de 5 collèges. Si la circonscription électorale est départementale pour les collèges 1, 2, 4 et 5, elle est régionale pour le n°3, les lycées agricoles. Le corps électoral, électeur et éligible, est composé au final d'un groupe restreint d'individus :

---

<sup>596</sup> Cet objectif affiché lors de la mise en place rejoint les analyses faites par Michel Koebel (1997), concernant le caractère mimétique de ces instances, qui deviennent dès lors des répliques miniatures des assemblées locales.

<sup>597</sup> « L'élection des « Conseillers régionaux Jeunes » concerne les lycéens des établissements publics franciliens de l'Education Nationale et du Ministère de l'Agriculture, les lycéens des établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat, les apprentis des Centres de Formation d'Apprentis publics ou privés ainsi que les jeunes suivis par les missions locales de la région Ile-de-France. », Rapport N° CR 24-03, p. 8.

<sup>598</sup> Collège n°1 : Enseignement Public Education Nationale ; collège n°2 : Enseignement Privé sous contrat d'association avec l'Etat ; collège n°3 : Enseignement Agricole ; collège n°4 : Apprentissage ; collège n°5 : Missions locales.

<sup>599</sup> Les jeunes présents dans les lycées représentant 65% de la population cible, 65% des sièges leur sont attribués.

- Les 5 délégués des élèves au Conseil d'administration des lycées généraux, technologiques et professionnels des rectorats de Paris, Versailles et Créteil, ainsi que de la Direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt
- les 5 délégués des établissements privés sous contrat d'association (sous réserve d'une organisation similaire aux lycées publics)
- les 2 délégués des apprentis au Conseil de perfectionnement des Centres de Formation des Apprentis de la région IDF (CFA) ;
- les 2 délégués de chaque mission locale de la région Ile de France.<sup>600</sup>

En dehors des deux sièges réservés aux lycées agricoles par le conseil régional, les 207 sièges restants sont répartis « proportionnellement aux effectifs d'élèves de chaque filière d'enseignement ou de formation ». Le corps électoral est donc restreint aux représentants d'élève, d'apprentis ou de chômeurs.

Le fonctionnement du CRJ est très encadré. Si le CRJ peut être saisi et demander à être saisi par le président du conseil régional, acquérant ainsi le statut d' « organe de consultation et de proposition », le nombre de ses séances publiques (au moins trois par an), les conditions de débats et de vote (« les mêmes conditions que pour le Conseil régional d'Ile-de-France »), le nombre et l'intitulé des commissions<sup>601</sup> sont fixés par le rapport. Seul le bureau du CRJ<sup>602</sup> est en mesure de créer des « groupes de travail » additionnels à l'organisation prévue. En revanche le rapport s'attarde longuement sur la constitution d'un comité de suivi, piloté par le conseil régional, chargé de réfléchir aux évolutions souhaitables du CRJ, notamment concernant l'éventuelle extension des publics visés (les étudiants, les jeunes salariés n'étant pas concernés par le CRJ). La composition<sup>603</sup> et le rôle du comité ont le mérite d'explicitier le cadre extrêmement réglé et contrôlé de l'exercice consultatif :

« Ce comité de suivi est chargé de proposer le règlement intérieur régissant le fonctionnement du C.R.J. qui sera soumis au vote des jeunes conseillers régionaux lors de la première réunion en

<sup>600</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 24-03, p. 8.

<sup>601</sup> Trois commissions sont mises en place ; Commission vie scolaire, solidarité, santé, transport ; Commission sport, culture, loisirs, tourisme ; Commission économie, coopération, environnement, développement durable.

<sup>602</sup> Ce bureau, rapidement évoqué, est composé de vice-présidents, en charge de thématiques. Il n'est pourtant pas précisé la manière dont doivent être sélectionnés ces membres du bureau, ni leur place dans l'assemblée, ni la part revenant à chaque collègue dans cette instance.

<sup>603</sup> « Pour assurer le suivi du C.R.J., un comité est constitué comprenant : M. le Président du Conseil régional, les membres du Bureau du Conseil régional des Jeunes (après leur élection) ; M. le Président du CESR ; M. le Vice-président chargé des lycées et de la vie scolaire ; M. le Vice-président chargé de l'emploi, de la politique industrielle, de la formation professionnelle et de la jeunesse ; M. le Président de la commission des lycées, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; M. le Président de la commission de la formation professionnelle et de l'apprentissage ; MM. les Présidents des groupes politiques du Conseil régional ; MM. les Recteurs d'Académie ; M. le Directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt ; M. le Président du Comité régional de l'Enseignement Catholique ; M. le Directeur régional de la Jeunesse et des Sports ; M. le Président de l'Association des Directeurs de CFA ; M. le Président de l'Association des Directeurs de Missions Locales ; M. le Directeur de l'Administration régionale. », in conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 24-03, p. 9.

Assemblée plénière, de répondre aux demandes du C.R.J. et d'assurer le lien entre les différentes institutions. »<sup>604</sup>

L'organisation logistique est également très encadrée. Le remboursement des frais de transports et surtout la mise en place d'un service spécifique au sein de l'administration constituent les deux piliers des « moyens » mis à disposition du CRJ. L'administration régionale se voit confier la tâche de l'organisation logistique des séances, mais également du recrutement des jeunes. Cette phase, elle-même décrite dans le rapport, s'avère très complexe et extrêmement encadrée<sup>605</sup>.

Si l'ensemble des critères évoqués jusqu'à présent entre pleinement dans les recommandations fixées par le CESR, d'autres recommandations ont été quelque peu écartées. Aucune indication n'est fournie sur l'impact des travaux du CRJ sur les activités du conseil régional, sur la formation à apporter aux jeunes, sur la pérennisation de la participation à long terme. Malgré ces points faibles le CESR adoube une nouvelle fois le projet. C'est donc un CRJ sous contrôle explicite de l'institution régionale, mais certifiée par l'instance consultative officielle, qui est proposé au vote de l'assemblée régionale lors de la séance plénière du jeudi 26 juin 2003, durant laquelle sera discuté le rapport n° CR 24-03 instaurant le CRJ.

## 2) Un rejet « contraint et forcé » ?

Lors de la séance plénière du 26 juin 2003 du conseil régional d'Ile-de-France, une discussion à deux niveaux est engagée à propos du CRJ. Un premier niveau concerne sa *forme* : le CRJ, s'il n'est pas contesté en tant que tel, fait l'objet d'une controverse sur les modalités et la temporalité de son adoption. Un deuxième niveau concernant le *fond* : le CRJ est contesté en lui-même et clive l'assemblée sur la pertinence même du projet. Ces deux niveaux marqueront de nombreux débats politiques concernant les dispositifs participatifs, quelque soit les régions considérées. Dans le cas présent, l'exécutif régional, appuyé par la majorité de gauche, tente de placer le débat sur le deuxième niveau, mais n'est pas suivi par les leaders de l'opposition de droite modérée, qui s'en tiennent à un rejet qu'ils assurent « contraint et forcé » par les mauvaises conditions d'élaboration du CRJ.

---

<sup>604</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 24-03, p. 10.

<sup>605</sup> « Après le recensement du corps électoral, l'information et l'accord des différents acteurs du monde lycéen, apprentis et des missions locales, un premier courrier est adressé aux jeunes électeurs les informant de la création du C.R.J. et des modalités pratiques d'élection. Un « Kit du candidat » contenant une présentation détaillée du CRJ, une fiche « profession de foi » et le calendrier détaillé de la procédure, est par la suite transmis au corps électoral. La centralisation des candidatures est assurée par les services de la région sous le contrôle du comité de suivi. Un document regroupant les candidatures est alors constitué et envoyé avec le bulletin de vote, à chaque électeur. Le comité de suivi assure la centralisation des bulletins de vote qui sont mis sous scellé jusqu'au dépouillement effectué en présence des candidats, du comité de suivi et des élus régionaux. L'installation définitive du Conseil régional des Jeunes s'effectue quelques semaines plus tard. Lors de cette première réunion plénière, il est procédé aux élections des vice-présidents du C.R.J., à la répartition par commission et définition d'une méthode travail » in conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 24-03, p. 11.

La discussion en assemblée est introduite par le vice-président en charge des lycées, membre du Parti Socialiste. Ce dernier insiste sur l'évidence et la nécessité d'adopter un CRJ. Cette évidence est liée à la « demande » exprimée par les jeunes, perçue à la faveur d'une expérience personnelle<sup>606</sup>. Cette aspiration à participer est tellement évidente, que l'élu soupçonne le gouvernement (alors de droite) de partager ce constat :

« Chacun sent bien qu'aujourd'hui la question est posée au fond avec une autre exigence, une autre dimension qu'en 2001. Il faut un autre rapport de l'institution aux citoyens. Ce qui rend aujourd'hui encore plus nécessaire la création d'un Conseil Régional des Jeunes, c'est cette aspiration énorme des jeunes à être écoutés, à être entendus, à donner leur avis, à être pris en considération, respectés pour ce qu'ils sont. Nous avons cru comprendre qu'en haut lieu, y compris au niveau de la responsabilité gouvernementale, on s'y déclarait favorable. Donc nous sommes bien sur le fond d'une vraie question, d'autant que les jeunes préfèrent les actes aux déclarations d'intention. »<sup>607</sup>

Même si l'évidence tend à dépolitiser le CRJ (au sens de l'extraire des affrontements partisans), le vice-président affirme dans la foulée que l'existence même de l'instance oppose deux visions de la démocratie : une vision (la sienne) où la participation des jeunes est souhaitable et une autre, opposée par principe à cette participation. C'est à cette vision qu'il s'attend à être confronté au cours des débats<sup>608</sup>. L'ensemble des élus de gauche entend d'ailleurs défendre le CRJ sur le terrain idéologique. Le groupe communiste se félicite de l'adoption rapide du projet, qui doit répondre au climat d'urgence sociale suivant l'élection présidentielle de 2002. Le positionnement du groupe réitère l'affrontement des conceptions de la démocratie souhaité par la gauche :

« Nous ne partageons pas du tout, en effet, le point de vue du Front National, qui est d'ailleurs semble-t-il partagé par d'autres élus au sein de cette assemblée, point de vue selon lequel en tant qu'élus du suffrage universel, ils seraient les seuls porteurs de la demande sociale, les seuls ayant la légitimité à y apporter des réponses. Pour nous, démocratie représentative et démocratie participative ne doivent pas s'exclure l'une l'autre, mais être toutes les deux développées »<sup>609</sup>

---

<sup>606</sup> « Tous les jeunes que nous avons pu rencontrer dans le champ des compétences régionales nous ont confirmé leur grande exigence de participation. Pour ne citer qu'un exemple que j'ai vécu, au Rassemblement de la jeunesse ouvrière chrétienne, à Bercy, où étaient réunis 15 000 jeunes, j'ai entendu des jeunes, en particulier des apprentis, mais pas seulement, également des jeunes salariés, exprimer leur grande exigence de participation à l'élaboration des décisions qui conditionnent pour eux la garantie de l'accès à un bon emploi, à un emploi ainsi qu'à une formation de qualité », conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 28.

<sup>607</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 28.

<sup>608</sup> « L'autre conception consiste à considérer que, comme de toute façon on est élu, il n'est pas besoin dès lors de confronter la façon de gérer, avec les citoyens entre deux élections. C'est précisément là que se situe le débat de fond. Les problèmes relatifs à la procédure deviennent, partant de là, assez secondaires. Mais nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir à partir de la question préalable », Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 28.

<sup>609</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 35

Le groupe des Verts adopte également cette position en affirmant, par l'intermédiaire de sa représentante, soutenir « inconditionnellement toutes les initiatives de démocratie participative, d'autant plus que les élus Verts dans les collectivités locales, dans les municipalités sont partout des artisans inlassables et infatigables de cette forme de démocratie, qui permet l'exercice de la citoyenneté au quotidien et facilite en l'organisant le dialogue avec les élus »<sup>610</sup>. La gauche veut un débat de fond sur un dispositif présenté comme une nécessité « moderniste » : ce type de dispositif symbolise une lame de fond<sup>611</sup>, plébiscité jusque dans les rangs de la droite gouvernementale<sup>612</sup>. L'exposé introductif de l'exécutif est explicite : le CRJ est une nécessité, que seuls des ennemis dogmatiques de la participation pourraient refuser en raison d'un obscur conservatisme.

L'opposition de droite modérée se trouve donc interpellée par ce cadrage du débat. La discussion s'oriente pourtant dans un sens différent. En effet, avant même d'entamer le débat, les groupes UDF et UMP soumettent une question préalable à l'assemblée dans laquelle ils demandent un report pur et simple de la discussion. Si le porte-parole de l'UDF et de l'UMP affirme qu'« il n'y a pas *a priori* d'hostilité fondamentale à la mise en place d'un Conseil régional des Jeunes »<sup>613</sup>, celui-ci concentre sa critique sur la procédure de conduite du projet adoptée par l'exécutif et à travers cette procédure, dénonce ce qu'il conçoit comme une manipulation électorale. En effet, le fait que le vice-président en charge des lycées n'ait pas jugé utile de créer un groupe de travail *ad hoc*, comme le prévoit le règlement intérieur de l'assemblée régionale, est interprété comme le signe d'un calcul politique peu avouable<sup>614</sup>. Accusant l'exécutif de voter des projets sans se soucier de leur réalisation, afin de les faire figurer dans le bilan de fin de mandat qui sera présenté aux électeurs quelques mois plus tard, les deux groupes d'opposition refusent de débattre du *fond* du CRJ. Le chef de file de l'UMP signale ainsi qu'il est impossible d'instaurer l'instance, puisqu'à partir de septembre 2003 la campagne électorale interdira la mise en place d'élections dans les lycées et CFA. L'adoption du CRJ serait alors totalement théorique et symbolique. Le vice de *forme* gèle ainsi le débat de *fond*.

---

<sup>610</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 38

<sup>611</sup> « D'ailleurs, une lame de fond va des plus petites communes jusqu'aux collectivités départementales, jusqu'aux collectivités régionales et de toute sensibilité, pour créer des structures participatives actives dotées de moyens. Certes, ces jeunes pour certains pourraient voter qui participent, mais le problème justement c'est qu'ils ne votent pas dans les élections de la démocratie classique. Faut-il cantonner la démocratie aux seules élections par les urnes ? Ne doit-on pas la soutenir par des processus participatifs tout au long de l'année sur des questions concrètes qui intéressent les jeunes ? » Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 37

<sup>612</sup> « Je pense que Jean-Pierre Raffarin serait très content de prendre connaissance de certaines critiques qui ont pu être émises aujourd'hui par des amis sur la vacuité du dispositif qu'il a mis en place. Ce qui est bon à Chasseneuil-du-Poitou et en Poitou-Charentes est peut-être bon pour la région Ile-de-France à une autre échelle. Laissez-nous au moins la possibilité d'essayer, d'aménager et de développer », *Idem*.

<sup>613</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 31

<sup>614</sup> « Le plus grave, c'est la démarche totalement politicienne de l'exécutif. Alors qu'il a été élu en mars 1998 et qu'il avait toute latitude, depuis cinq ans, pour mettre en œuvre son projet sur le Conseil Régional des Jeunes, l'exécutif est resté dans une inaction quasi absolue pendant ces cinq années et, tout d'un coup, par hasard il sort ce projet à la veille des élections », Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 31

La discussion attendue par l'exécutif, opposant deux « visions » de la démocratie n'est pas provoquée par la droite modérée. Seule l'extrême-droite entre sur ce terrain. Ainsi, le porte-parole du groupe Front National qualifie le CRJ de projet « idéologique, démagogique, anti-démocratique et finalement catastrophique »<sup>615</sup>. Les CRJ sont une « fausse bonne idée », contrairement à ce qu'affirme les deux groupes de droite. Ils sont non seulement des « gadgets médiatiques, bureaucratiques, non représentatifs, qui ne seront que des démarquages serviles du vrai Conseil régional », mais oublient également que les jeunes, en tant qu'électeurs, sont déjà représentés, grâce notamment aux élections régionales<sup>616</sup>. Deux partis d'extrême droite (MNR, NI) annoncent qu'ils ne voteront pas la question de l'UDF et de l'UMP, puisqu'ils souhaitent s'opposer au dossier, lors de sa discussion. Le représentant du groupe Nationaliste Indépendant émet, par avance, une critique virulente de la diffusion d'une « démocratie participative », qu'il tourne en ridicule :

« J'apprends d'un seul coup l'existence d'un changement idéologique de régime. Nous avons connu la République républicaine et citoyenne, nous sommes maintenant dans la démocratie participative avec l'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans. Et pourquoi pas à 12 ans ? Et pourquoi pas à 8 ans, après tout ? Pourquoi ne pas demander la démocratie participative aussi bien à l'usager des transports en commun pour élire le chauffeur de bus, qu'à l'usager du métro pour savoir si le métro doit partir ? Pourquoi ne pas demander aussi la démocratie participative aux enfants des maternelles pour élire les institutions et pousser le système à l'ensemble de l'Education Nationale ? Et pourquoi ne pas dire les choses comme elles sont : nous sommes pour la démocratie participative absolue et, à ce moment-là, pour réclamer le droit de vote des spermatozoïdes pour choisir leur ovule ? »<sup>617</sup>

Face à cette critique, le représentant des groupes UDF-UMP conseille au président Jean-Paul Huchon de retirer le dossier avant qu'il ne soit trop tard, compte tenu des oppositions de fond présentes dans l'assemblée, en lui indiquant que « par la manœuvre politicienne que vous êtes en train de réaliser, vous êtes en train de supprimer la possibilité qu'il existe un jour un vrai CRJ dans cette région ». Mais le président de région, à la suite de son vice-président, exprime le souhait d'en venir au débat sur le fond et donc de rejeter la question préalable, qui empêcherait de débattre du rapport en tant que tel. Les votes indiquent que la majorité de l'assemblée tient effectivement à s'exprimer sur le CRJ<sup>618</sup>.

---

<sup>615</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 32

<sup>616</sup> « Ces 18-25 ans nous ont élus et nous les représentons. Quant aux 13-18 ans, ils sont représentés par leurs parents, c'est-à-dire par la plupart d'entre nous et nous les représentons. Je crois qu'il n'est pas nécessaire de faire un démarquage servile du vrai Conseil régional, de l'assemblée souveraine qui, bien évidemment, est totalement capable de prendre en compte l'ensemble des aspirations de la jeunesse. Nous les entendons, nous les écoutons et nous sommes capables de les porter. Libre à nous, d'ailleurs, de faire en sorte qu'en 2004, il y ait plus de jeunes dans cette assemblée », Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 33

<sup>617</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 37

<sup>618</sup> Vote Pour : UMP et App. UDF et App. ; Vote Contre : PS et App., CRC, Verts, FN, NI (LO), NI ; Ne Se Prononce Pas : MNR et App. Source : Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*.

Le débat creuse la cassure entre une contestation de fond et une contestation de forme. Sur le fond, l'extrême-droite et l'extrême-gauche argumentent toujours plus leur rejet du dispositif. Un élu FN, partant du constat qu'« il est difficile, voire totalement impossible, de s'exprimer quand on n'est pas de gauche dans le milieu universitaire et dans le milieu des jeunes en général »<sup>619</sup> affirme que le CRJ constitue un moyen discret de favoriser l'expression « du milieu de la jeunesse bien travaillé par vos soins, du milieu de la jeunesse marxiste, post ou à côté des marxistes »<sup>620</sup>. Pour tester les intentions de l'exécutif régional, il propose de créer d'autres conseils de ce type, pour les handicapés ou les personnes âgées, apparemment moins ouverts aux « marxistes ». A l'extrême gauche, la chef de file de Lutte Ouvrière affirme que « l'initiative de créer un Conseil Régional Consultatif de Jeunes peut paraître sympathique, mais il ne pose pas les vrais problèmes »<sup>621</sup>. Le CRJ ne s'adresse qu'à la moitié de la population « jeune » d'Ile-de-France et instaure un système de vote de deuxième niveau, « 4 000 délégués votant pour 600 000 élèves et apprentis », ce qui laisse à penser que « l'apprentissage de la démocratie électorale démarre mal pour ces jeunes ». Le CRJ ne doit pas faire oublier que « les jeunes comptent le plus souvent sur leurs manifestations lorsqu'ils ont des problèmes pour se faire entendre » et qu'une instance de ce type n'atténuera pas les mouvements de protestation, ni les inégalités fondamentales face aux votes, comme l'exclusion des populations immigrées du corps électoral.

Parallèlement, le débat de *forme* entre UMP et PS se poursuit. Le leader de l'UMP annonce que son groupe votera contre le rapport, pour obliger la mise en place d'une structure de travail *ad hoc*, afin de « mieux » préparer le CRJ. Une élue UDF appuie cette position en critiquant les critères de définition du corps électoral et le mode de scrutin, tout en accordant un soutien de principe à l'idée du CRJ. Finalement, le vice-président en charge des lycées entérine la différence entre le débat sur la forme et celui de fond<sup>622</sup>. En se positionnant de la sorte, l'élu socialiste entend raviver la cassure idéologique, afin de souligner la vacuité des débats de forme qui risquent de freiner le projet. En d'autres termes, les positions de l'extrême-droite et de l'extrême-gauche servent d'épouvantail à la fois pour l'exécutif et le groupe d'opposition majoritaire. Pour le PS, il est impossible de s'opposer

---

<sup>619</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 42.

<sup>620</sup> *Idem*. Un autre élu FN, à la suite de son collègue, accuse l'exécutif régional de vouloir introduire dans l'institution régionale une jeunesse politisée, par le biais d'un CRJ gadget qui oublie que « voter aux élections, c'est le meilleur moyen, le plus actif de responsabiliser et de faire participer les jeunes à la vie publique ».

<sup>621</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 47

<sup>622</sup> « Quand j'entends *des élus du FN* nous expliquer les raisons pour lesquelles ils n'en veulent pas, ça me semble respectable. C'est le point de vue exprimé qui consiste à dire que, lorsqu'on est élu, il y a des moments électoraux et, en dehors de cela, tout ce qui relève de la représentation ou de la démocratie participative peut être considéré comme un leurre. C'est une logique, c'est une conception. Ce n'est pas très sincèrement la nôtre. Ce n'est pas ce que nous proposons, mais les choses ont été dites. J'ai cru comprendre, dans les propos de *mon collègue du FN*, qu'il n'y avait franchement pas grand-chose de technique, ni de politique, mais plutôt d'idéologique, mais c'est comme cela », Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 48

au CRJ sans partager les positions du FN. Pour l'UMP, un CRJ mal préparé fait courir le risque de discréditer pour longtemps ce type de dispositif.

Le vote, en tant que tel, se déroule selon une procédure de scrutin public sur l'ensemble de la délibération. Cette procédure est demandée par le président de région, à la suite du rejet du premier article de la délibération en scrutin fermé. Le résultat des votes est sans appel pour l'exécutif : le rapport est rejeté par un refus cumulé des partis de droite et d'extrême-droite (Tableau 30). Les critiques de fond se sont donc alliées, sur ce vote, aux critiques de forme.

**Tableau 30 : Vote du rapport n° CR 24-03 – comparaison voies/partis** <sup>623</sup>

Vote public		Vote fermé sur l'article 1	
Nombre de voix pour	86	Vote Pour	PS et App., CRC, Verts
Nombre de voix contre	112	Vote contre	UMP et App., UDF et App., FN, MNR et App., NI
Abstentions	2	Abstentions	NI (LO)
NPPV	0	NNPV	-
Nombre de votants	200		

L'échec du projet de CRJ permet de dégager deux aspects majeurs de l'état des débats survenus. D'une part, les critiques sur le fond du dispositif ne sont pas le fait des structures majoritaires de la droite modérée. Le fait même d'instaurer un CRJ à l'échelle régionale n'est pas pointé comme quelque chose de nuisible ou d'absurde, bien au contraire. Un leader de l'UDF indique qu'il ne partage pas les éventuelles critiques que l'on pourrait formuler à un projet « régional » en termes d'instance consultative :

« Si nous sommes un certain nombre à penser qu'il y a peut-être moins d'utilité dans l'existence d'un Conseil régional des jeunes que dans l'existence des Conseils municipaux des jeunes, dans la mesure où les membres de ces conseils municipaux des jeunes sont plus au contact direct des réalités de leur vie quotidienne que dans un Conseil Régional des Jeunes, même si beaucoup d'entre nous pensent cela, il n'y a pas *a priori* d'hostilité fondamentale à la mise en place d'un Conseil régional des Jeunes »<sup>624</sup>

Une élue PC confirme, au nom de la majorité régionale, que les conseils de jeune ont toute leur pertinence compte tenu des compétences régionales, rejoignant le constat préalablement émis<sup>625</sup>.

<sup>623</sup> En comparant le vote individuel sur l'ensemble du rapport et le vote fermé de l'article 1, on voit très nettement la morphologie globale du vote. Si huit conseillers régionaux manquent à l'appel, on retrouve les 86 membres de la gauche plurielle à la tête de l'exécutif régional entre 1998 et 2004 et les presque 120 membres appartenant à différentes organisations de droite. L'extrême-gauche, quand à elle se tient en marge du débat, en s'abstenant, conformément au peu d'intérêt exprimé vis-à-vis d'une structure qu'elle ne juge ni dangereuse, ni bénéfique, mais inutile.

<sup>624</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 31

<sup>625</sup> « Certes, d'autres conseils de la jeunesse ont été mis en place au niveau de la commune ou du Département, mais ces collectivités n'ont pas les mêmes champs de compétences. Faute de pouvoir maîtriser les décisions en matière d'offres de formation, en matière de transports, ces collectivités ne peuvent que leur donner la parole » Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 26 juin 2003, in extenso*, p. 35



D'autre part, le projet de CRJ semble avoir été freiné par un déséquilibre classique dans l'assemblée régionale d'Ile-de-France entre 1998 et 2004, entre gauche et droite, laissant à l'extrême-droite une position charnière dommageable. L'adoption du CRJ peut donc être lue, à gauche, comme une question de temps et de configuration bloquée. Le fond du dossier semble intact. Le CRJ patiente, plus qu'il ne disparaît.

## ***B) Une militante en transit***

Outre l'échec du CRJ, les élections présidentielles de 2002 vont indirectement mais fortement influencer l'intensification du rapport entre le conseil régional et la démocratie participative. En effet, la défaite de la gauche correspond au départ de nombre d'agents gouvernementaux vers d'autres responsabilités. Ainsi, le cabinet de Jean-Paul Huchon accueille en 2002 une des plus ferventes et influentes militante française de la démocratie participative.

### **1) De Billancourt au conseil régional, en passant par Porto Alegre**

Le parcours de cette militante part de l'extrême-gauche et se prolonge jusqu'aux arcanes des gouvernements socialistes. Etudiante en philosophie à la faculté de Nanterre à partir de 1966, jeune fille issue de la bourgeoisie parisienne, elle choisit en 1967 de s'engager auprès de la Jeunesse Communiste Révolutionnaire (JCR) pendant la lutte contre la guerre du Viêt-Nam. Participant au « mouvement du 22 mars » en mai 1968, elle poursuit son engagement au côté de la Ligue Communiste Révolutionnaire pendant onze ans. Elle participe alors à la création et l'animation des cellules ouvrières des usines Renault à Billancourt. En 1978, elle quitte la LCR, tout en continuant à militer. Elle est alors à la recherche d'un emploi, n'étant plus permanente de la LCR.

C'est en tant que secrétaire au Plan Construction, structure dépendant du ministère de l'équipement, que la militante Trotskiste poursuit son chemin. Syndiquée à la CFDT, très implantée au sein du ministère, elle rencontre grâce à ce réseau une annonce de recrutement au sein de la Direction Générale à la Recherche Scientifique et Technique (DGRST) dans laquelle elle devient collaboratrice du directeur. L'embryon de ce qui deviendra le ministère de la recherche, finance alors des projets de recherche en sciences sociales, notamment dans le domaine de l'industrie. Le suivi de ces dossiers lui permet d'être intégrée en 1981 à une petite équipe spécialisée dans le traitement des restructurations industrielles, sous la tutelle du ministre de l'industrie d'alors, Pierre Dreyfus. En tant que chargée de mission, elle conduit des dossiers de restructurations, essentiellement concentrés sur le maintien la reconversion de PME en marge des « grands » dossiers (sidérurgie française). Une fois intégrée au ministère de l'industrie, une opportunité s'ouvre : l'Élysée est à la recherche d'une chargée de mission assurant des missions très semblables à celles qu'elle occupe au sein du

ministère. Candidate à ce poste, elle est recrutée en 1983 par Jean-Louis Bianco, secrétaire général de l'Elysée et travaille jusqu'en 1988 sous la tutelle d'Alain Boubilil, conseiller de François Mitterrand aux affaires industrielles.

C'est à cette époque, que la militante noue des relations d'amitié avec deux hauts-fonctionnaires, travaillant également à l'Elysée et qui marqueront la suite de son parcours : Frédérique Bredin (conseillère à la culture) et Ségolène Royal (conseillère aux affaires sociales et à l'environnement). Alors qu'en 1988, les deux conseillères, ainsi qu'Alain Boubilil, quittent l'Elysée, l'ancienne militante LCR se trouve dans une position d'intérimaire, assurant durant l'été 1988 le suivi des affaires de chacun. L'occasion d'écrire quelques discours pour François Mitterrand et de finalement candidater au poste de conseillère en charge des affaires culturelles, ce qu'elle deviendra à la fin de l'année 1988. Quittant ce poste quelques années plus tard, elle entre au Conseil d'Etat comme Maître des requêtes, poste qu'elle n'occupera que quelques années, puisqu'elle rejoint finalement le cabinet de son amie Frédérique Bredin, devenue ministre de la Jeunesse et des Sports en 1991. La défaite du Parti Socialiste aux élections de 1993 la force toutefois à quitter l'appareil d'Etat. Engagée, à travers la politique sportive, dans une action en faveur des quartiers populaires, elle devient cofondatrice de l'association « Droit de Cité », réseau d'associations de quartiers.

L'expérience Droit de Cité dure jusqu'en 1998 et sensibilise à la militante à la situation des de quartiers en difficultés, la « dimension plus moderne » de la question ouvrière, selon ses propres termes (Entretien, collaborateur). Lorsque l'expérience prend fin, elle rejoint une autre de ses camarades rencontrées à l'Elysée, Ségolène Royal, devenue ministre déléguée à l'Enseignement scolaire en 1997, auprès du ministre de l'éducation nationale Claude Allègre. Elle suit Ségolène Royal lorsque cette dernière devient, en 2000, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry remplacé rapidement par Élisabeth Guigou. Après avoir participé au lancement de la politique de la famille, elle rejoint un autre cabinet ministériel, celui du secrétaire d'État à l'Outre-mer auprès de Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, qui deviendra en 2004 le chef de file du NPS en Bourgogne, candidat malheureux des primaires socialistes (Cf. Chap. 3). Son action concernant la mémoire des français d'origine d'Outre-mer l'amène à croiser la route du cabinet de Jean-Paul Huchon, la région Ile-de-France étant partenaire d'un projet conduit par le secrétaire d'Etat. Suite à la défaite du 21 avril 2002, elle est recrutée par le cabinet du président de région pour être chargée des questions de décentralisation, nouveau thème pour la militante, qui entre pour la première fois dans une collectivité territoriale.

## 2) La démocratie participative comme cause

Au-delà des amitiés, des entrées et des sorties de l'appareil d'Etat, la militante entretient un rapport particulier avec les dossiers dont elle a la charge. De formation Trotskiste, elle nourrit un attrait très poussé pour les cadrages théoriques, les débats de fond, les lectures et la conception globale des politiques publiques. Ses parcours ministériels lui permettent de systématiser les échanges entre acteurs politiques et sciences sociales. Dans les différents cabinets ministériels (1998-2002), elle organise pour ses ministres de tutelle des rendez vous hebdomadaires où défilent économistes, sociologues, ethnologues, philosophes, afin d'apporter leurs éclairages sur la famille, le couple, l'adoption, la mémoire, l'histoire, le collège, etc. Cette curiosité intellectuelle l'amène d'ailleurs à quitter un cabinet pour rejoindre l'autre : une fois l'armature intellectuelle de la politique de la famille assurée, la mise en œuvre ne l'intéresse plus et la pousse à chercher d'autres projets (Entretien, collaborateur).

La rencontre avec le thème de la démocratie participative est fortement marquée par cette appréhension des politiques publiques. Suite aux émeutes de Seattle en 1999, le secrétaire d'Etat à l'Outre-mer participe à la fondation d'un cercle de réflexion sur les questions de mondialisation (Cercle *Galilée*). Par cet intermédiaire, lui et sa conseillère sont amenés à rencontrer les leaders altermondialistes et à faire le déplacement jusqu'à une ville brésilienne, nommée Porto Alegre, qui a pour particularité d'avoir mis en place un budget participatif. La découverte de l'expérience Porto Alegre est, pour la conseillère d'Etat, l'occasion de découvrir une alternative politique : « Et avec une idée fixe qui était comment ça marche le budget participatif ? Plein d'intérêts pour d'autres trucs les machins, les... mais comment ça marche le budget participatif ? » (Entretien, collaborateur). Le voyage à Porto Alegre fonde la cause de la conseillère, qui commence à dispenser son plaidoyer auprès de ses compagnons politiques :

« Mais on était revenu passionné. Moi j'avais rapporté toute la doc, tous leurs petits cahiers, les fascicules, les machins qu'ils distribuaient aux gens dans les assemblées du budget participatif. Enfin j'en avais une valochette pleine. Pleins de trucs, tout. Et en revenant, évidemment, j'en parle à la Ségo. En disant, un truc vachement intéressant... Alors, elle se marre elle dit ça y est elle nous fait encore une bouffée de gauchisme ! » (Entretien, collaborateur)

Cette acculturation progressive l'amène à trouver rétrospectivement, dans son parcours et surtout dans celui d'une de « ses » ministres, les traces d'une prédisposition à adhérer au projet de la démocratie participative. Lorsque Ségolène Royal entame la réforme du collège en 1997, la méthode choisie s'apparente désormais à une incubation de la démocratie participative. En effet, la réforme s'appuie sur une démarche d'un an, durant laquelle les sociologues François Dubet et Marie Duru-Bellat sont chargés de recueillir la parole des « acteurs » du collège. Le rapport rendu en janvier

1999<sup>626</sup>, basé sur ce matériau donne alors lieu à une restitution publique de la part de Ségolène Royal, que sa conseillère considère désormais comme étant le signe d'une *proto*-démocratie participative :

« Des expressions dont nous étions persuadés, elle et moi, que nous ne les employions que depuis 2004. Diagnostic partagé, expertise... enfin on disait pas expertise d'usage, mais enfin, expertise des experts, mais aussi expertise des usagers. Je vous dis, sur le tout début de son truc... je sais plus, j'ai plus tout en tête... mais enfin les premiers linéaments d'une démarche de démocratie participative en fait, qui considère que l'utilisateur a un point de vue légitime qui n'est pas le seul, mais qu'il n'y a pas d'expertise légitime qui exclut le point de vue légitime de l'utilisateur sur le fonctionnement de l'institution, en l'espèce scolaire » (Entretien collaborateur).

Or, la conseillère, devenue militante de la démocratie participative, lorsqu'elle évoque son engagement et son action en faveur de sa cause, fait presque uniquement référence à Ségolène Royal, porteuse de ce discours, notamment durant la campagne présidentielle française de 2007. Cet engagement a conduit, entre autre, à la mise en place du budget participatif des lycées, les jurys citoyens en région Poitou-Charentes à partir de 2004, date à laquelle Ségolène Royal devient présidente. L'adoption de la cause puis du programme de la démocratie participative conduit la conseillère comme à son habitude, à contacter les chercheurs les plus en vue sur la démocratie participative<sup>627</sup>.

Mais qu'est-il advenu du passage de l'avocate et de ses ambitions dans la région Ile-de-France ? La militante de la démocratie participative est engagée au sein du cabinet présidentiel sur les questions de décentralisation. S'est-elle saisie du terrain régional francilien pour développer des projets en matière de démocratie participative ? Les deux années passées (2002-2004) par l'une des plus célèbres partisans de la démocratie participative à l'échelle de la France constitue un facteur auquel il serait dommageable de ne pas prêter attention ultérieurement.

## VI- Nord-Pas-de-Calais : la participation comme héritage.

Le cas de la région Nord-Pas-de-Calais est sûrement le plus atypique parmi nos quatre régions. Alors que l'ensemble des premières expériences et velléités régionales en matière de participation surviennent à la fin des années 1990 et au début des années 2000, la région Nord-Pas-de-Calais annonce que certains de ces dispositifs de démocratie participative remonte à presque une vingtaine

---

<sup>626</sup> Dubet François, Bergougnieux Alain et Duru-Bellat Marie, *Le Collège de l'an 2000 : rapport à la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire*, La Documentation Française, janvier 1999, 198 p.

<sup>627</sup> « [...] Il faut aller chercher les bons, faut pas s'emmerder avec les troisièmes couteaux » (Entretien, collaborateur).

d'années<sup>628</sup>. La vie politique du Nord-Pas-de-Calais est elle aussi quelque peu originale (Cf. Chap. 3). Les présidences de Noël Josèphe (PS) puis de Marie-Christine Blandin (Verts) fait de cette région une des rares à avoir connu un gouvernement de gauche entre 1986 et 1998 et surtout une des premières (si ce n'est la première) régions à adopter un dispositif de débat public d'échelle régional.

Pourtant, la lecture partisane est insuffisante. La filiation entre la mandature verte et la démocratie participative doit se garder des reconstructions de sens effectuées par les acteurs politiques eux-mêmes. En effet, l'idée d'une période politique « à part » est autant véhiculée par les Verts (pour la mythifier) que par les socialistes (pour la minimiser), notamment à la suite de la reprise en main de la région par Michel Delbarre (PS) en 1998<sup>629</sup>. Au-delà de la construction d'un âge d'or ou d'une exception écologiste, dans lequel viendrait s'engouffrer la production des premiers dispositifs participatifs, il convient donc de saisir l'architecture d'un éventuel « héritage » nordiste en matière de démocratie participative. Si la région Nord-Pas-de-Calais dispose effectivement de plusieurs pratiques liées à la démocratie participative adoptées entre 1986 et 2004, celles-ci correspondent à différentes dimensions et époques de la politique régionale, ne se limitant pas à l'emprunte écologiste, sans la négliger pour autant.

Entre 1986 et 2004, cinq étapes principales marquent l'avènement de la démocratie participative au sein du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, principalement articulées autour de l'influence des élus écologistes au sein des coalitions partisans. Premièrement, le Fonds de Participation des Habitants (FPH), adopté par la région en marge de son engagement dans la « politique de la ville » à la fin des années 1980, est l'occasion de prendre la mesure de l'influence d'un climat « participatif » à l'échelle urbaine sur les politiques régionales (A). Deuxièmement, les Assises Régionales pour l'Emploi, tenue en 1995 et placées sous le signe de la participation, constituent la première expérience régionale de ce type et drainent une série d'acteurs qui inscrivent durablement le thème de la démocratie participative à l'agenda du conseil régional (B). Troisièmement, l'élaboration d'un SRADT, entre 1998 et 2004, est l'occasion pour les alliés de Marie-Christine Blandin de prolonger les ambitions participatives, désormais portées le parti Verts (C). Quatrièmement, le projet DREAM obéit quant à lui à une impulsion essentiellement européenne, essentiellement à partir de 2002, loin des héritages politiques écologistes et s'attache avec une pugnacité remarquable à ce vocable de démocratie participative (D). Cinquièmement, les comités de ligne sont adoptés (2002-2003) sans

---

<sup>628</sup> C'est notamment ce qui ressort de l'étude commandée en 2007 par la région au bureau d'étude *Synergence*. In *Synergence, Etats des lieux des pratiques de démocratie participative de l'institution régionale*, 8 octobre 2008, 82 p.

<sup>629</sup> Bruno Villalba (1999) a notamment insisté sur la prépondérance d'une stratégie de démarcation critique employée par le PS pour justifier la revendication d'un bilan couplé à un changement de leadership. Ainsi Michel Delbarre et le PS tendent à affirmer que « la présidence verte est une parenthèse et [qu'] il est temps de renouer avec la continuité historique socialiste de la région ! » (Villalba 1999 p. 40)

investissement politique particulièrement poussé, mais avec un souci de rigueur caractérisant la démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais (E).

De 1986 à 2004, le conseil régional Nord-Pas-de-Calais construit un contexte spécifique, fait de pratiques anciennes, peu connectées entre elles et plus ou moins reliées au thème de la démocratie participative. Il n'en demeure pas moins que ces pratiques constituent une mosaïque, un *agencement de dispositifs*, formant la base de l'institutionnalisation de la démocratie participative.

### ***A) La politique de la ville comme foyer d'expérience***

C'est principalement à la fin des années 1980 et par l'intermédiaire de la politique de la ville, que le conseil régional Nord-Pas-de-Calais orchestre pour la première fois de sa jeune existence une réflexion sur la participation des habitants des villes de son territoire. Cette réflexion, d'abord incarné dans un dispositif, le FPH (1), s'est progressivement institutionnalisée au sein même de l'organisation régionale. La thématique de la « citoyenneté » s'éloigne progressivement de la seule politique de la ville, en s'appuyant sur d'autres dispositifs et en s'incarnant dans une administration, puis une vice-présidence spécifiquement dédiée à sa promotion (2).

#### **1) La ville et ses *politiques* en Nord-Pas-de-Calais**

Depuis le début des années 1980, la question urbaine, et plus particulièrement des inégalités sociales entre quartiers de mêmes ensembles urbains, devient un objet d'action publique largement investi par l'Etat. Cette « politique de la ville », qu'elle soit considérée comme l'incarnation d'un nouveau mode d'action de l'Etat, plus partenarial (Donzelot Estèbe 1994), ou comme une politique marginale et symbolique, destinée à incarner la « préoccupation » du pouvoir pour les classes populaires (Damamme Jobert 1995), a contribué à sensibiliser l'ensemble des acteurs institutionnels à la question des quartiers en difficulté. Les acteurs régionaux, comme d'autres, ont participé à la mise à l'agenda de cette question. Or, le contexte social et politique du Nord-Pas-de-Calais (cf. Chap. 3) prédispose le conseil régional à un engagement fort dans la politique de la ville.

Tout d'abord, la question de la participation des habitants à l'aménagement urbain fait son irruption spontanée et spectaculaire au milieu des années 1960 dans une des deux plus grandes villes de la région, Roubaix. En effet de 1966 à 1983, le quartier de l'Alma Gare à Roubaix est le théâtre d'un conflit entre la municipalité et les habitants s'opposant au plan de rénovation et à la dégradation de leur quartier. La fondation en 1974 de l'Atelier Populaire d'Urbanisme (APU) permet au mouvement associatif, autogéré et « civique » (au sens de non partisan) de drainer nombre de bénévoles. En 1977, l'APU réalise son propre projet de quartier et force les agences techniques et la municipalité à reculer. L'Alma-Gare compte parmi les expériences les plus probantes et

significatives de ce que peut recouvrir la « démocratie participative » française (dont elle constitue une sorte de mythe), au cours de laquelle la participation est moins *octroyée* qu'*obtenue* (Hatzfeld 1984 ; Neveu 2003 ; Miller 2002). Ensuite, la politique de la ville met au premier plan des responsables politiques fortement liés au conseil régional. Rappelons que c'est Pierre Mauroy, président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais entre 1974 et 1981, puis premier ministre en 1981, qui commande le rapport Dubedout<sup>630</sup>, publié en 1983 et considéré comme l'origine de la politique de Développement Social des Quartiers (DSQ). L'ancrage politique de Pierre Mauroy dans la région Nord-Pas-de-Calais (dont il devient conseiller régional en 1986) sensibilise l'exécutif régional de l'époque à ces questions. Le premier vice-président de cet exécutif et futur président du conseil régional en 1998), Michel Delbarre, devient d'ailleurs le premier « ministre de la ville » en décembre 1990, au sein du gouvernement Rocard. Ce contexte est un terreau favorisant l'adoption d'un des plus anciens outils de « participation » régionale : le Fond de Participation des Habitants (FPH).

L'institutionnalisation de ce dispositif suit une trajectoire ascendante, du quartier à l'Etat et correspond fortement aux processus d'innovation décrits par Agnès Camus, Philippe Corcuff et Claudette Lafaye (1993) : des dispositifs locaux, voir infra-locaux, peu à peu stabilisés et institutionnalisés dans une série de textes régionaux et législatifs. Au milieu des années 1980, quelques chargés de projet de la politique de la ville rencontrent des difficultés à développer des actions auprès des habitants des quartiers concernés par le DSQ. L'expérimentation du FPH est alors menée par ces acteurs. Elle ne concerne à l'origine qu'une poignée de quartier, tous les chargés de projet ne souhaitant pas adopter le dispositif. Les difficultés rencontrées par les chargés de projet pour pérenniser les FPH et coordonner leur action à l'échelle régionale les conduisent à solliciter l'appui, financier et logistique des autorités publiques, comme en témoigne une des chefs de projets impliquées dans l'apparition de ce dispositif :

« Ça a été un groupe de chefs de projet. On était dans le Valenciennois et on se posait vraiment la question de comment on pouvait répondre aux demandes des habitants quand on essayait de travailler avec eux. Et on n'avait pas un rond, nos communes étaient très pauvres, on n'arrivait pas à trouver de solutions pour débloquer de l'argent pour faciliter leurs initiatives. [...] On a commencé à réfléchir les uns et les autres... bon, de toute façon c'était une réflexion qui murissait des problèmes qu'on rencontrait un peu partout... et donc on a commencé à expérimenter dès les années 86-87, ce genre de chose et on a eu des subventions pour expérimenter ça. » (Entretien fonctionnaire)

---

<sup>630</sup> Dubedout Hubert, *Ensemble : refaire la ville, rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris, La Documentation française, 1983.

Le conseil régional se saisit alors de cette demande et met en place à la fin des années 1980 un réseau de coordination permettant de généraliser le recours au FPH, ainsi qu'un système de subvention correspondant. Le principe des FPH est alors le suivant : dans chacun des quartiers cibles de la politique de la ville, les habitants sont amenés à proposer des projets auprès d'un comité de gestion, lui aussi composé d'habitants. Ce comité évalue et sélectionne les projets, dont il suit également l'évolution. Cette sélection permet aux projets d'être subventionnés sur la base d'une enveloppe budgétaire prédéterminée (le fonds), alimentée par les dotations du conseil régional, de l'Etat et des communes. Une fois retenus, les projets sont d'ailleurs instruits par les services des conseils régionaux et de l'Etat. Les comités s'organisent comme ils l'entendent et peuvent privilégier certains thèmes (priorité aux jeunes, etc.) dans les limites du fonds dont ils disposent.

Si le conseil régional laisse une certaine liberté d'organisation aux FPH, il tente tout de même de clarifier progressivement certains principes élémentaires, notamment par l'intermédiaire de la promulgation d'une charte et la refonte du cadre juridique du FPH en 1997. La charte des FPH leur attribue trois objectifs principaux : (1) Favoriser les prises d'initiatives de groupes d'habitants par une aide financière souple et rapide, (2) promouvoir les capacités individuelles et collectives à s'organiser, monter des projets, argumenter et (3) renforcer les échanges entre associations et habitants<sup>631</sup>. Ces trois objectifs doivent donc servir de base de travail aux comités de gestion, dont la composition et le rôle sont également précisés par la charte (Tableau 31). Le comité doit être un outil permettant d'assurer « la transparence de l'instruction, du débat et de la décision, ainsi que la rapidité des réponses », indispensable à « l'émergence d'une parole collective et de capacité de propositions au sein des quartiers »<sup>632</sup>.

**Tableau 31 : Composition des Comités de Gestion des FPH**

<b>Membres actifs</b>	<b>Membres de droit</b>
Un ou plusieurs représentants de l'association gestionnaire du Fonds	Un ou plusieurs représentants des communes concernées
Un ou plusieurs représentants d'autres associations	Le chef de projet et un membre de l'équipe opérationnelle.
Un ou plusieurs habitants des quartiers concernés	

La région impose l'existence d'un règlement intérieur pour chaque comité. Toutefois, si elle précise les points sur lesquels ce règlement doit porter, elle n'en précise pas la substance : le fonctionnement du comité de gestion<sup>633</sup>, les modalités de financement<sup>634</sup>, ainsi que les modes de

<sup>631</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de fonctionnement des FPH*, 1997, article 2

<sup>632</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de fonctionnement des FPH*, 1997, article 3.

<sup>633</sup> Comprenant les conditions de participation au comité de gestion (mode de désignation des membres, modes de renouvellement...), les modes de délibération et de prises de décision sur les projets (quorum exigé, majorité requise...) et l'organisation des réunions de financement et de bilan (fréquence, présidence...).



communication<sup>635</sup> du FPH doivent être définis par le règlement, en fonction des objectifs des comités. Les projets financés dans ce cadre doivent permettre selon le conseil régional, non seulement de stimuler les propositions de projet et de dynamiser le tissu associatif, mais surtout de donner les « capacités » d'action aux populations les plus pauvres :

« Et surtout, avec le FPH on touche une population qu'on ne retrouve nulle part ailleurs car la plupart des projets financés sont de petits projets liés à l'animation du quartier (repas de quartier, sorties familiales, animation culturelle...) qui ont l'immense intérêt d'être portés par des gens qui n'en ont pas l'habitude et cela a un effet levier : quand on commence à participer aux débats au sein d'un comité de gestion, on a envie d'aller plus loin. »<sup>636</sup>

Cet espoir d'une capacitation/politisation des individus membres FPH, exprimé ci-dessus par une de ses responsables administratives<sup>637</sup>, permet de caractériser le type de « démocratie participative » que prétend susciter le FPH. Affilié à la politique de la ville, le dispositif se veut un complément des opérations à destination des habitants menées par ailleurs. Le FPH entend susciter l'action individuelle et collective dans des quartiers diagnostiqués comme « passifs » face aux enjeux économiques et sociaux les concernant. Le conseil régional entend donc se doter d'un dispositif de capacitation, dans le but d'inciter les plus pauvres à « agir ».

Approprié, (re)défini et généralisé par le conseil régional, le dispositif sera également étendu à l'échelle nationale. Vincent Léna, sous-préfet délégué à la politique de la ville dans le département du Pas-de-Calais au début des années 1990, découvre le FPH à cette époque. Il contribue largement à généraliser, lorsqu'en 1998, il intègre le cabinet de Claude Bartolone, ministre de la ville du gouvernement Jospin. Une circulaire d'avril 2000 demande ainsi aux services du ministère « de faire de la création du FPH dans chaque territoire d'intervention des contrats de ville 2000-2006 une *priorité essentielle* de l'intervention de l'Etat dans la politique de la ville, sans que cela remette en cause d'autres modes d'organisation locaux de soutien aux initiatives des habitants »<sup>638</sup>. Dans cette circulaire, la référence à l'expérience du Nord-Pas-de-Calais est explicite<sup>639</sup> et le dispositif du FPH détaillé dans ses grandes lignes. L'expérience, née en marge de la politique de la ville, est

---

<sup>634</sup> Comprenant les critères de recevabilité des projets, la procédure de demande de financement (dossier-type, délais...) et les modalités d'approbation du rapport d'activité.

<sup>635</sup> Comprenant l'information des habitants et des associations sur l'existence du FPH et les dates de réunions et le compte-rendu d'utilisation du FPH.

<sup>636</sup> Laurence Thiéry, « Le modèle des FPH du Nord-Pas-de-Calais. Levier d'une dynamique citoyenne individuelle et collective », *Les Cahiers du DSU*, septembre 2002, p. 16.

<sup>637</sup> Laurence Thiéry fut une des fonctionnaires les plus impliqués dans le fonctionnement des FPH à partir du milieu des années 1990.

<sup>638</sup> Comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin et 2 décembre 1998, *Mise en place des Fonds de participation des habitants*, circulaire de gestion du 15 février 1999.

<sup>639</sup> « S'appuyant sur diverses expérimentations, menées notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais, les CIV du 30 juin et du 2 décembre 1998 ont décidé d'encourager en 1999 et de généraliser à partir de 2000 les dispositifs de soutien à la vie associative et aux initiatives d'habitants, dans chaque territoire prioritaire des contrats de ville », Ministère délégué à la ville, *Circulaire concernant la mise en place des fonds de participation des habitants*, Avril 2000.

progressivement appropriée par des échelles de gouvernement successives jusqu'à devenir un outil d'action pour l'Etat lui-même. L'expérimentation s'est muée en généralisation.

## 2) La constitution d'un service « citoyenneté »

Outre les FPH, d'autres types de dispositifs visant à accroître les initiatives individuelles et collectives des populations des quartiers pauvres voient le jour à la fin des années 1980 et pas uniquement dans le giron de la politique de la ville. C'est notamment le cas de la démarche « Nos Quartiers d'Été » (NQE). Créée en 1990, la démarche NQE est pilotée par l'Etat et la région, dans le cadre de la politique de la ville. Elle s'adresse à l'origine aux habitants des quartiers populaires ne pouvant partir en vacance. Le principe de l'organisation de ces événements festifs évolue au fur et à mesure des années 1990 et finit par s'apparenter à celui du FPH : un collectif d'habitants, d'associations se réunit pour l'occasion (mois de juillet-août) et porte un projet, soutenu financièrement et logistiquement par les institutions. NQE se dote également d'un réseau d'acteurs locaux impliqués dans la démarche<sup>640</sup>. Outre la politique de la ville, on peut également citer les Ecoles des Consommateurs (EDC) mises en place en 1987. Financées en partenariat par la région, le centre régional de la consommation, les conseils généraux et les CAF, les EDC ont pour but de former les habitants de la région afin que ces derniers connaissent leur droit et maîtrisent mieux leurs actes de consommation. Progressivement étendu (de 11 à 47 en à peine dix ans), le dispositif des EDC s'apparente à une structure d'éducation populaire<sup>641</sup>. Les formations visent à nouveau la « capacitation » des individus vivant dans les quartiers populaires. Ces dispositifs visent à donner des ressources d'action aux populations considérées comme étant les plus en marge de la société, marginalité perceptible, entre autres, par leur lieu de résidence.

La multiplication de ces dispositifs et la volonté du conseil régional de généraliser certains d'entre eux sont à l'origine de la constitution d'une cellule administrative chargée des questions de « citoyenneté ». Cette cellule connaît quatre grandes phases d'évolution. La première étape se déroule de 1990 à 1995. En 1990, la direction du conseil régional en charge de la politique de la ville recrute une des chefs de projet comptant parmi les initiateurs des FPH et secrétaire permanente de la démarche NQE. Celle-ci se voit confier la mission de développer les démarches participatives, relatives à la « citoyenneté », dans le prolongement du FPH. En 1992, l'arrivée de Marie-Christine Blandin à la tête du conseil régional débouche sur la séparation administrative des questions de citoyenneté et de la politique de la ville. La présidence assisté d'Umberto Baptiste, vice-président

---

<sup>640</sup> Cf. Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *La Charte d'engagements réciproques, Réseau « Nos Quartiers d'Été »* 2007, 11 p. Il est précisé dans cette charte que « favoriser l'initiative locale dans une démarche participative implique le respect d'un cadre d'intervention clairement défini et reconnu par tous » (*Ibid.*, p. 5)

<sup>641</sup> Cf. Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Plaquette de présentation des Ecoles de Consommateurs* 2009, 2 p.

(PS) du conseil régional chargé de la Politique de la Ville, Habitat, Insertion, Citoyenneté, Santé et Jeunesse (1992-1998), sollicite la chargée de mission pour conduire une Unité de programme destinée à identifier les différents dispositifs d'accompagnement des initiatives « citoyennes » existants au sein du conseil régional, dans l'objectif de les regrouper au sein d'une politique globale de « citoyenneté ». De 1992 à 1995, l'Unité, rattachée à la direction de l'aménagement du territoire, rédige de nombreux rapports et inventorie différents types de dispositifs : outre le FPH (dont la gestion est toujours assurée par la direction de la politique de la ville), les NQE (que la chargée de mission transfère au sein de l'Unité de programme) et les EDC, sont identifiés les Comités Locaux d'Accompagnement des Projets des Jeunes (CLAP) et d'autres types d'aides aux initiatives. Sur la base de ces dispositifs, l'Unité de programme réalise un embryon de projet politique, et ce, de manière purement interne, sans qu'aucune délibération ne vienne sanctionner ces travaux.

La deuxième étape prend place durant la période allant de 1995 à 1998. En 1995, une réforme de l'administration débouche sur la création d'une nouvelle direction, en charge de la citoyenneté, de la santé et de la solidarité (DC2S). L'Unité de programme devient alors un service, intégré à cette direction, toujours sous la conduite de l'ancienne chef de projet. Le service, qui comporte un nombre d'agents restreints tout en disposant d'importantes marges de manœuvre, entame alors de nombreuses expérimentations à partir des dispositifs dont il a désormais la gestion : les CLAP, le NQE, le Fonds d'Aide aux Initiatives Locales (FAIL), le Fonds Régional d'Innovation Sociale (FRIS), les EDC. Seule la gestion du FPH demeure au sein de la direction en charge de la politique de la ville. Le Service citoyenneté est donc constitué à partir d'outils présents dans l'institution, rapatriés pour l'occasion dans la même cellule. Les critères élaborés durant la période 1992-1995 permettent au nouveau service de fixer un cap à son action, au-delà du puzzle de dispositifs : il s'agit ainsi d'assurer la promotion d'une solidarité par l'entremise d'actions « citoyennes ». Les publics en difficulté sont prioritaires, ainsi que l'innovation « sur le terrain », à savoir au plus près des zones d'action concernées. La morphologie du service est alors tout à fait particulière :

« Effectivement on était toujours sur solidarité citoyenneté. Et c'est à ce moment là que ça c'est vraiment créé sous forme d'un service. Un service d'ailleurs qui était assez détonnant, parce qu'il y avait d'un côté des gens qui instruisaient des dossiers, des chargés de mission classiques et de l'autre côté il y avait des gens qui étaient plus en animation directe, en accompagnant du savoir faire local, qui était par exemple les équipes qui travaillaient sur quartiers d'été. » (Entretien fonctionnaire)

Dans le prolongement de la mission confiée à l'Unité de programme, le Service citoyenneté demeure une entité administrative plutôt légère et orientée vers l'innovation et la proposition de nouveaux

types d'action. Cette liberté se fait à la faveur de l'entente politique entre les groupes politiques composant la majorité<sup>642</sup>.

La troisième période, qui s'ouvre de 1998 à 2003 correspond à la rupture de cet équilibre politique. Suite à l'élection de Michel Delbarre, les compétences politiques de la ville et citoyenneté sont éclatées entre deux vice-présidences : un vice-président (PS) en charge la politique de la ville et une vice-présidente (Verts) en charge de la Solidarité Internationale, à la Citoyenneté et aux Innovations Sociales. La DC2S est alors dissoute et le Service citoyenneté est placé sous la tutelle d'une Direction des Territoires. La double tutelle politique, l'inscription dans une direction dont les activités ont peu de rapport avec celles du Service citoyenneté, l'accroissement des effectifs (des missions telles que le NQE sont désormais confiées à des agents titulaires) et les impératifs de gestion impactent le service :

« Une forme de normalisation, d'inscription dans les services, avec par exemple à l'époque, en tant que chef de service, des grosses difficultés avec certains de mes chargés de mission. Parce que j'avais des chargés de mission qui étaient encore des militants... je dis pas que les chargés de mission ne le sont plus, mais ils continuaient franchement à s'investir comme des chargés de missions. [...] ce qui était assez cohérent, on n'était plus dans la phase d'expérimentation, on était dans la phase où devait outiller, normaliser donc un peu industrialiser nos pratiques »  
(Entretien fonctionnaire)

Toutefois, les activités du service se poursuivent et la démocratie participative fait progressivement son entrée par le biais de la vice-présidence Verte à la citoyenneté et du service qui lui est rattaché<sup>643</sup>. En 2001, la vice-présidente accompagnée de son administration organise les « Assises régionale de la Citoyenneté », un évènement pensé par l'élue comme un moyen de promouvoir les actions « participatives »<sup>644</sup>.

---

<sup>642</sup> « Donc ça c'est construit de façon complètement empirique, avec un très gros soutien politique, qui était un soutien unitaire, Umberto Battist pour les socialistes, Marie-Christine Blandin pour les Verts et qui nous a permis d'expérimenter et d'aller de façon un peu à tâtons sur la création. » (Entretien fonctionnaire).

<sup>643</sup> En 1999, la politique menée par la vice-présidente est inventoriée dans une base de données regroupant différentes expériences « participatives » ou de promotion de la citoyenneté à travers le monde. Il est indiqué dans la fiche consacrée à cette politique que « les débats du début des années 1990 sur la question de la citoyenneté et sur les enjeux de la démocratie représentative, ont amené le conseil régional du Nord Pas-de-Calais à intégrer dans sa politique les dimensions de Solidarité et de Citoyenneté », extrait de Ben Mensaoud S., « Le programme de la commission Solidarité Internationale, Citoyenneté et Innovations Sociales de la région Nord Pas-de-Calais : Renforcer la citoyenneté et favoriser les initiatives locales à l'échelle régionale », *fiche réalisée par la banque de données Dialogue Proposition Histoires pour une citoyenneté Mondiale (DPH)*, créée par la Fondation pour le Progrès de l'Homme, Charles Léopold Mayer, 1999.

<sup>644</sup> Quelques années plus tard, la vice-présidente décrit cette expérience de cette manière : « Ce moment de rencontre a été un vrai succès : « Au bout de ces chantiers, écrit le journaliste Bertrand Verfaillie dans un document-bilan, la politique de citoyenneté du Conseil régional - et, peut-être, plus largement, l'action collective - se sont trouvées enrichies de nouvelles propositions concernant de nouveaux outils, mesures et dispositifs fondés sur la participation des habitants aux affaires les concernant, leur permettant de mieux maîtriser leurs conditions de vie et leur ouvrant des possibilités d'épanouissement nouvelles. » Au terme de ces Assises, Daniel Percheron a pris l'engagement de renforcer les dispositifs qui ont fait leurs preuves, tels que le Fonds de participation des habitants (FPH), le Fonds régional à l'innovation sociale

La quatrième période s'ouvre à partir de 2003 et ponctue la normalisation du service. Le Service citoyenneté compte alors une vingtaine d'agents et doit fusionner avec une agence financée par le conseil régional, le Centre Régional de Formation. La fusion des deux structures débouche sur la création, en 2003, de la Direction des Partenariats Associatifs (DPA) : le service « citoyenneté » devient alors une direction, toujours pilotée par sa directrice historique. Il gère les mêmes missions que depuis sa création en 1995. La région Nord-Pas-de-Calais est pionnière dans la création de ce type de service, entièrement dédié à la promotion de l'implication des « populations » ou des « citoyens » dans des projets qu'ils portent eux-mêmes. Malgré les évolutions et restructurations, il est important de noter que l'impulsion d'une première « politique » en faveur de la citoyenneté, en d'autres termes du financement de projets portés par des publics en difficulté, remonte à la mandature de Marie-Christine Blandin et se maintient sous la tutelle d'autres élus Verts.

Or, ce schéma correspond à la plupart des expériences favorisant l'émergence du thème de la « démocratie participative » au sein du conseil régional. De ce point de vue, le mandat écologiste demeure la période charnière et incontournable de la genèse des actions en faveur de la démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais.

### ***B) Les Assises régionales pour l'emploi et le travail***

La mandature 1992-1998, qui voit une présidente écologiste prendre les rênes du conseil régional, sous haute surveillance des partis de gauche, est marquée par une expérience participative, ou plus précisément un exercice de concertation à grande échelle : les Assises régionales pour l'Emploi et le Travail. La filiation de cette expérience avec le thème de la démocratie participative se fait à deux niveaux. Tout d'abord, l'architecture du projet permet au conseil régional d'organiser, pour la première fois à l'échelle de son territoire, un exercice de participation des « acteurs locaux » mais également de la population à l'élaboration d'une stratégie politique (1). Ensuite, le projet d'Assises, de son origine à sa conclusion, a mis en mouvement une nébuleuse d'acteurs, pouvant tous être considérés à des différents degrés comme des partisans de la démocratie participative. Or, cette nébuleuse met en œuvre une stratégie d'autonomisation de la démarche vis-à-vis de l'institution régionale (2). A la faveur de ces deux dimensions, c'est un nouvel héritage qui prend racine en Nord-Pas-de-Calais : celui de l'écologie politique, qui marque de son empreinte la thématique de la démocratie participative dans la région.

---

(FRIS) ou les écoles de consommateurs », in Groupe Vert Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1998-2003 - *L'action des élus verts de la région Nord-Pas-de-Calais*, 2004, p. 43.

## 1) Un projet de « crise »

Comme le relatent Dominique Garcette et Gérard Leval (1998), deux journalistes nordistes ayant suivis la démarche des Assises Régionales pour l'Emploi et le Travail, c'est dans un climat de défiance de l'assemblée régionale vis-à-vis de l'exécutif écologiste que naît le projet. En décembre 1993, lors de l'examen du budget primitif en séance plénière du conseil régional Nord-Pas-de-Calais, les tensions au sein de la majorité sont à leur comble. L'exécutif hérité de l'accord entre les Verts et le Parti Socialiste est en pleine tourmente et de moins en moins légitime aux yeux de l'assemblée régionale. Tant et si bien que celle-ci refuse de voter le budget primitif. Au titre des griefs justifiant ce refus, « les conseillers régionaux de gauche comme de droite reprochent aux Verts de ne rien faire pour l'emploi » (Garcette Leval 1998 p. 23). Face à cette situation de crise, la présidente de région réagit en proposant, en clôture de cette séance, outre la remise à plat du budget, la tenue d'un grand débat régional concernant les questions d'emploi, sur lesquelles l'exécutif est accusé de ne pas agir. Le chômage en Nord-Pas-de-Calais est un thème particulièrement fort (Cf. Chap. 3) qui permet à la présidence verte de réclamer la tenue de ce débat public, estimant que « face à de tels enjeux, les recettes classiques ne suffisent plus »<sup>645</sup>.

Ce débat public, utilisé comme solution à une crise politique conjoncturelle au sein de l'arène régionale en traitant une question sensible, structurelle et fédératrice, se déroule selon une architecture générale dont quatre éléments permettent de la présenter rétrospectivement comme la première expérience de démocratie participative d'envergure régionale en France. Premier élément : le comité d'animation. Pour élaborer et légitimer la démarche, la présidente du conseil régional s'appuie sur un comité *ad hoc*, constitué de vingt huit personnes d'obédiences et de profils disparates. Celles-ci certifient par leur présence que la démarche tout fait sens à leur yeux, sans être pour autant affiliées au parti Verts. Siègent entre autre dans ce comité, l'Archevêque de Cambrai, le président régional d'Agir contre le Chômage ou encore le président de la première coopérative française de capital risque à vocation sociale. Tous répondent à titre individuel et sont chargés d'accompagner la démarche : une des missions de ce comité est de « faciliter la participation de tous ». La conduite concrète des Assises reste toutefois entre les mains du cabinet de Marie-Christine Blandin.

Deuxième élément : l'appel à la participation. La démarche des Assises est initié par un texte, diffusé à 40000 exemplaires, intitulé « Appel de Marie-Christine Blandin. Emploi, travail, activité : des Assises pour comprendre et avancer » (retranscrit dans Garcette Leval 1998 pp. 30-32). Les Assises étant prévues de mai à novembre 1994, cet appel est destiné à publiciser la démarche auprès

---

<sup>645</sup> Extrait de l'appel de Marie-Christine Blandin, retranscrit dans Garcette Léval (1998) pp. 30-32

d'un large public et entend stimuler l'envoi de propositions à l'adresse du conseil régional. Sur la base des propositions reçues en réponse, une synthèse est réalisée par un chercheur en science politique et présentée lors de la réunion publique de lancement de la démarche des Assises, le 24 juin 1994. La région y annonce la récolte de 500 contributions, venant entre autre de chômeurs, de chefs d'entreprise, de formateurs ou encore d'élus. La phase d'appel et de réunions publiques permet d'annoncer une importante participation : D. Garcette et G. Leval remarquent ainsi que « sept cent personnes sont dans la salle lors de la séance d'ouverture » (*Ibid.*, p.64)

Troisième élément : les ateliers thématiques. De septembre à novembre 1994, six ateliers thématiques<sup>646</sup> sont organisés et ouverts à un ensemble hétéroclite de participants dont il est impossible de connaître l'identité exacte. Chacun d'entre eux est piloté par un expert ou un universitaire et se réunit plusieurs fois durant les trois mois qui leur sont consacrés. Les règles d'animation et de conduite des travaux sont laissées à la discrétion des animateurs. Le 10 janvier 1995, les travaux des ateliers sont restitués lors d'une séance plénière de conclusion. Lors de cette séance, le conseil régional dévoile cinq axes de travail, censés constituer la stratégie de lutte contre le chômage promue par l'institution. Ces cinq axes fournissent plus des orientations générales, qu'un programme d'action concret pour le conseil régional. Or, parmi ces axes, le conseil régional annonce vouloir « développer la démocratie », en poursuivant les débats et en menant des actions avec les chômeurs et leurs associations, leur permettant d'être reconnu comme des acteurs autonomes, engagés dans des initiatives concrètes (Garcette Leval 1998, p. 70)<sup>647</sup>. D. Garcette et G. Leval notent alors que « les citoyens aujourd'hui ne sont pas habitués à se retrouver acteurs d'une véritable démocratie participative » (*Ibid.*, p. 68). La démarche semble dérouter quelque peu ces participants, marque d'une pratique inédite de cette forme de débat.

Quatrième et dernier élément : la suite des Assises. Au terme de la réunion de janvier 1995, la présidente du conseil régional crée une structure indépendante, la Mission Assises régionales (MAR). Cette structure, placée en dehors de l'administration régionale, a pour but d'appliquer les orientations présentées lors des Assises. Ce sera chose faite durant les trois années suivantes (1995-1998). L'incitation au développement des services de proximité<sup>648</sup>, Le Fonds Régional d'Innovation

---

<sup>646</sup> Les thèmes des ateliers étaient les suivants : 1) Vers un nouveau modèle de développement : les rapports économie société ; 2) La dimension économique des problèmes d'emploi dans la région ; 3) Les pratiques d'insertion : la construction d'un modèle d'intégration ; 4) Expression publique et pratiques collectives des sans-emploi 5) Nouvelles compétences et formations citoyennes. 6) Emploi, travail, formation sur le territoire : des éléments constitutifs du développement local.

<sup>647</sup> Il s'agit du cinquième axe. Les quatre autres sont : (1) Aménager et réduire le temps de travail et créer des activités et des emplois, (2) créer de nouvelles activités, (3) Renforcer les compétences des hommes, des organisations et des territoires, (4) mettre au point une charte pour l'emploi et le travail,

<sup>648</sup> Un ensemble de mesures entend assister les chômeurs porteurs de projets à développer ce type de service.

Sociale<sup>649</sup>, la Charte régionale du Nord-Pas-de-Calais<sup>650</sup> et surtout l'Expérience de l'Aménagement-Réduction du Temps de Travail<sup>651</sup> (ARTT) sont autant de mesures présentées comme les conséquences directes des Assises. Les mesures adoptées par le conseil régional anticipent les lois concernant la réduction du temps de travail<sup>652</sup>, en s'appuyant essentiellement sur des logiques de *conseil* et de *regroupement* d'acteurs en réseau (Garcette Leval 1998 pp. 123-143). Ces deux logiques permettent au conseil régional de redéfinir sa place dans l'arsenal d'instruments de lutte contre le chômage.

Mais en marge des mesures pour l'emploi, l'expérience des Assises est également l'occasion de constituer un « réseau » d'acteurs, ou plutôt une nébuleuse, devenue porteuse et promotrice de la démarche et plus largement de la démocratie participative.

## 2) Les militants et l'institution

Faute de pouvoir compter sur une majorité politique conséquente, Marie-Christine Blandin s'appuie sur une nébuleuse d'acteurs-promoteurs de la démarche des Assises. Le cabinet présidentiel et la Direction Générale des Services constituent le centre de gravité de cette nébuleuse. Il se compose de militants écologistes<sup>653</sup> et d'anciens activistes et professionnels de l'expérience du quartier de l'Alma-Gare de Roubaix. Pierre Lemonnier, l'architecte-aménageur de l'Alma-Gare, est nommé DGS de la région par Marie-Christine Blandin en 1992. Au sein du cabinet, on trouve Joël Campagne, ancien travailleur social d'extrême-gauche, comptant parmi les fondateurs de l'Atelier Populaire d'Urbanisme et d'un ancien chargé de mission d'une structure d'accompagnement de projets d'entreprises, toujours à l'Alma-gare. C'est sous l'impulsion de ce cabinet que sera initiée la démarche des Assises. Celle-ci sera confiée à Gérard Grass, lui aussi passé par l'expérience de l'Alma-Gare, où il œuvre en tant que conseiller technique à la population, avant d'entrer à la Délégation Interministérielle à la Ville. Considéré par D. Garcette et G. Leval (1998, pp. 57-63) comme l'élément moteur des Assises, Gérard Grass est devenu un actif promoteur de la « démocratie participative » (Grass Béval 2005 ; Grass 2008). Ce dernier est proche des milieux universitaires, ayant notamment appartenu en tant que psychanalyste au Centre d'Étude de Recherche et de

---

<sup>649</sup> Ce fond est mis en place en 1996. Il est destiné à soutenir les projets émanant des associations de chômeurs.

<sup>650</sup> Cette charte élaborée pendant la période d'Assises par les associations de chômeurs, fixent des nouvelles orientations communes à l'ensemble de ces associations, dans le prolongement de la démarche d'« innovation » impulsée par la démarche des Assises.

<sup>651</sup> En 1995, la Mission Assise, assistée de deux cabinets de conseil, sollicite les entreprises intéressées par l'expérimentation. À partir des financements régionaux, les cabinets réalisent des études diagnostics de ces expériences.

<sup>652</sup> La loi n°96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail puis la loi n°98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

<sup>653</sup> Bernard Verfaillie, conseiller en communication de la présidente et journaliste, Alexandre Périéros, conseiller à l'économie, Hélène Flautre, conseillère à la culture et aux sports par ailleurs conseillère municipale d'Arras de 1989 à 1992 puis députée européenne en 1999.



Formation Institutionnelles (CERFI) fondé par Félix Guattari en 1966<sup>654</sup>. Les Assises sont ainsi l'occasion d'associer nombre de chercheurs à la démarche, soit pour synthétiser les travaux, soit pour les alimenter<sup>655</sup>.

Ainsi, les Assises se construisent et se conduisent au sein d'une structure *ad hoc* composée du cabinet, de la DGS puis de la MAR. La démarche est pilotée de manière quasi autonome par la présidence de la région. L'exécutif lui-même est peu mis à contribution. La nébuleuse d'acteurs rassemblée pour l'occasion constitue le socle des militants d'une démarche de participation se situant en dehors de l'arène politique et administrative régionale. Ces militants conduisent la démarche tout en l'imposant à l'institution. Dès lors, la démarche participative ne fédère pas et seuls les écologistes considèrent véritablement cette expérience comme la pierre de touche d'une « nouvelle » façon de coproduire l'action publique. Les élus impliqués directement dans la démarche sont d'ailleurs peu nombreux. Parmi eux, on compte surtout un élu écologiste (Génération Ecologie), président délégué de la démarche des Assises, comptant parmi ses soutiens les plus actifs. Toutefois, malgré ces soutiens sporadiques, c'est dans un climat d'hostilité que se met en place la démarche, comme en témoigne un ancien membre du cabinet de la présidente :

« On n'était à l'abri d'aucun danger. D'autant plus qu'on a du ramer contre tout le monde pour arracher la décision. On a du aller contre tout le monde, même contre le PS. C'est-à-dire qu'à l'époque, le discours qu'on nous tenait, « faut surtout pas aller sur ce terrain de la lutte contre le chômage, parce qu'il s'agit d'une compétence de l'Etat et on veut pas défausser l'Etat de ses responsabilités » [...] l'institution régionale risquait d'endosser la responsabilité du chômage. À partir du moment où on commence à discuter avec les chômeurs, bon, on les a comme interlocuteur plein pot et voilà. Donc là y a eu, pendant trois quatre mois, je me rappelle c'était comment dirai-je, c'était violent. On savait pas si on allait le faire. On a du prendre plein de rendez-vous, enfin y a eu plein de discussions de couloirs... » (Entretien, fonctionnaire)

Ce climat de défiance et de tension ressort également de la description faite par D. Garcette et G. Leval. Ainsi, ces derniers indiquent que « pour Christian Bataille, vice-président chargé de l'économie, les Assises risquent de mettre en porte à faux les plans d'action engagés par le conseil régional depuis dix ans, ou bien d'être en contradiction avec les politiques menées par les gouvernements socialistes successifs » (*Ibid.*, p. 26). La direction de l'Action Economique n'est guère plus enthousiaste et « craint ce qui pourrait se concrétiser surtout par des « bavardages » et des grands projets vides, mais occasionner pourtant un surcroît d'activités » (*Idem*). L'histoire des Assises retient pourtant la progressive conversion des sceptiques à l'utilité d'une telle démarche,

---

<sup>654</sup> Cf. Mozère Liane (dir), « Gilles Deleuze et Félix Guattari, territoires et devenir », *Le Portique*, n°20 2007.

<sup>655</sup> On croise notamment Philippe Estèbe, directeur d'étude en science politique et géographie et consultant, Christian Dutertre, professeur d'économie à l'université Paris Diderot, ou encore Guy Roustang, sociologue et économiste.

comme le révèle ce témoignage de Pierre De Saintignon, conseiller régional et figure du PS en Nord-Pas-de-Calais, collaborateur de Martine Aubry au ministère de l'emploi et futur vice-président de la région en charge de l'action économique à partir de 1998 :

« J'étais peu favorable. Je trouvais cette méthode généreuse mais utopiste et d'une efficacité nulle au regard des réalités économiques qui conditionnent l'emploi. Or, l'investissement initial en réflexion, ce socle des Assises, a permis en définitive, de déboucher sur une démarche efficace et significative » (propos retranscrits dans Garcette Leval 1998, p. 205)

Le retour du Parti Socialiste à la tête de l'exécutif régional, en 1998, marque pourtant la fin du dispositif des Assises (Mission et cabinet). L'exécutif ne reprend que faiblement la suite de la démarche participative, malgré le maintien de deux vice-présidents écologistes au sein de l'exécutif de 1998 respectivement en charge, pour la première, de la Solidarité Internationale, de la Citoyenneté et des Innovations Sociale et pour le deuxième, de l'Aménagement du Territoire. Ces deux élus sont les seuls à poursuivre véritablement les ambitions participatives de la mandature de leur parti : la première en institutionnalisant une politique de la « citoyenneté » et le second en entamant une démarche participative de rédaction du SRADT de Nord-Pas-de-Calais. Ce dernier, qui n'est autre que l'ancien président délégué de la démarche des Assises, devient le principal artisan du maintien d'une action en faveur de la démocratie participative au sein du conseil régional.

### ***C) Le SRADT : la persistance écologiste***

A l'instar de la région Rhône-Alpes, c'est par l'intermédiaire du Schéma régional d'Aménagement du Territoire (SRADT) que la question de la « participation » des citoyens du Nord-Pas-de-Calais aux politiques régionales se posera le plus nettement. Cette expérience peut être considérée comme l'extension partisane de la démarche des Assises : face à l'abandon progressif des démarches participatives par l'exécutif élu en 1998, le nouveau vice-président en charge de l'aménagement du territoire, écologiste et ancien président délégué des Assises, décide d'impulser une dynamique similaire dans le cadre SRADT qu'il conduit (1). Ce SRADT remet en effet au centre de son organisation un appel élargi aux contributions de la population et constitue un processus inachevé servant de matrice aux futures initiatives écologistes (2).

#### **1) Un élu pour la continuité des Assises**

En 1998, l'élu écologiste président délégué des Assises pour l'Emploi et le Travail, proche de Marie-Christine Blandin, est donc nommé vice-président du conseil régional en charge de l'aménagement du territoire. Militant associatif, membre de Génération Ecologie, c'est en 1992 qu'il est élu au conseil régional. Rejoignant les Verts et l'équipe de la présidente en cours de mandat, c'est à l'occasion des Assises que ce dernier pratique pour la première fois une expérience de concertation

à grande échelle. Il tire de cette expérience un discours liant la démocratie participative et l'efficacité de l'action publique :

« A la légitimité de l'approche participative sur le plan démocratique, vient s'ajouter une légitimité en termes d'efficacité. C'est-à-dire que pour moi une politique qui n'est pas collective dans son élaboration et dans son application, ne peut qu'être vouée à l'échec compte tenu qu'on est sur des systèmes complexes et qu'on a besoin d'une pensée éco-systémique pour agir. Et que donc comment on fait pour agir. Alors c'est là qu'on est d'ailleurs confronté au choix avec Sarkozy. C'est-à-dire que soit on a un homme providentiel à qui on remet notre destin, il s'en occupe pour nous, [...] Soit au contraire on est dans une posture beaucoup plus collective dans le sens *management*. Un peu comme dans les entreprises on voit bien que la qualité du management collectif va faire sa performance. Bon. Donc du coup, les Assises régionales pour l'Emploi et le Travail sont le premier endroit où je découvre ça, parce que par exemple on parle d'une politique de réduction du temps de travail mais par un mécanisme où on a su amalgamé les gens, on a des rencontres avec 500 personnes où y'a des chefs d'entreprise, des syndicalistes. Donc on a du décroisement d'acteurs, on a du... de l'écoute justement et du coup on a de l'intelligence collective. » (Entretien, élu)

A la suite des Assises, le vice-président reproduit ce type de démarche participative afin de rénover des politiques et des territoires qu'il juge sclérosés. La Conférence Permanente du Bassin Minier (CPBM) en est le plus célèbre exemple. Lancée en 1996 par le conseil régional, sous l'impulsion de l'élu sur son propre territoire d'origine et suivie par un comité de pilotage, la CPBM a pour objectif de permettre la participation de la population à l'élaboration d'un Livre Blanc contenant des propositions de développement. Organisé en cinq étaliers thématiques<sup>656</sup>, tous réunis plusieurs fois de mars à juillet 1997, le processus conduit à la réalisation de cinq rapports préalables, rendus publics en octobre 1997. Complété par des expertises ciblées sur des problèmes transversaux, ces rapports conduisent à la rédaction du Livre Blanc, rendu public le 5 février 1998. Ce Livre fixe des orientations prioritaires qui seront financées par une convention signée entre l'Etat et les collectivités territoriales. La CPBM s'affirme alors comme une expérience de démocratie participative :

« Avec la mise en place de la Conférence Permanente du Bassin Minier, le Conseil régional Nord Pas-de-Calais veut recréer les conditions nécessaires d'un débat citoyen et penser de façon différente les problèmes du développement et de l'aménagement du territoire. Sa logique repose sur un diagnostic des territoires, une démarche participative et citoyenne et une logique de projet porté par l'ensemble des citoyens »<sup>657</sup>

---

<sup>656</sup> « Environnement et cadre de vie » ; « Les Hommes et les Femmes du Bassin Minier au cœur d'une mutation de société » ; « Ville et territoire » ; « Economie et développement » ; « Outils/structures/maîtrise d'ouvrage »

<sup>657</sup> Extrait de Ben Messaoud S., « La Conférence Permanente du Bassin Minier dans le Nord Pas-de-Calais, lieu de débat dans un territoire confronté à la nécessité d'une reconversion profonde. Mobiliser les habitants pour réfléchir sur leur

L'expérience satisfait l' élu, qui puise dans la CPBM la conviction de l'utilité d'une telle démarche appliquée à d'autres territoires et d'autres politiques publiques :

« Et donc là [*avec la CPBM*] on rentre dans une approche de démocratie participative à grande échelle. Ce qui est rare, parce que souvent on a des approches à l'échelle des quartiers, ou sur des objets bien identifiés. Là, on est sur une échelle d'un million deux cent mille habitants et en gros pendant une grosse année, on a 1200 personnes qui participent à des ateliers, à des rencontres dont l'objectif est clairement de construire un diagnostic partagé sur le territoire minier et d'aider à hiérarchiser les chantiers et d'aider à mettre en perspective le territoire. En gros c'est l'après mine quoi. [...] Après plus tard, je continue à développer des expériences de ce type dont le Schéma régional d'Aménagement du Territoire, qu'on veut, de façon intense, qu'on veut participatif, qu'on veut dans la coproduction. Donc on reproduit la méthode de la conférence permanente. » (Entretien, élu)

Arrivé à la tête de la vice-présidence de l'aménagement du territoire, l' élu régional reproduit une ingénierie de participation similaire dans la construction d'un projet de SRADT. La méthode, forgée dans les Assises et testée dans la CPBM, est adoptée par un élu qui en devient le héraut et le principal artisan.

## 2) L'appel à la population et le processus inachevé

La rédaction du SRADT de la région Nord-Pas-de-Calais, intitulé « Objectif 2020 », est organisée en deux temps : une première phase de prospective « participative » doit conduire à l'élaboration d'un document, qui une fois voté, permet la mise en place de chantiers de développement régional. La phase de prospective est lancée officiellement le 24 novembre 2001, soit quatre ans après la prise de compétence du vice-président. La méthode d'élaboration retenue par l' élu, assisté de la Direction de la Prospective du Plan et de l'Evaluation (D2PE), repose sur un appel à volontariat : la région invite *tous ceux qui le souhaitent* à prendre part à la réflexion prospective. Elle prévoit pour cela l'organisation, jusqu'en septembre 2002, de six séances de travail pour six ateliers thématiques<sup>658</sup>, ponctués par deux réunions transversales (en mars et mai 2002) regroupant l'ensemble des participants.

Toutefois, la dimension « participative » de l'élaboration du SRADT pose rapidement problème. D'un côté, le vice-président affirme vouloir mettre en œuvre un exercice participatif : « J'insiste depuis le début sur la dimension méthodologique de cette démarche participative qui nous paraît

---

propre devenir et pour faire émerger des propositions collectives », fiche réalisé par la banque de données Dialogue Proposition Histoires pour une citoyenneté Mondiale (DPH), créée par la Fondation pour La Progrès de l'Homme, Charles Léopold Mayer.

<sup>658</sup> La région et l'Europe ; Economie et développement ; Modes de vie, individus et société ; région urbaine ; Environnement et ressources ; Institutions, associations et participation.

extrêmement importante puisque ce schéma n'a de sens que s'il est approprié »<sup>659</sup>. La démarche se veut participative, dans le sens où elle s'appuie sur un appel élargi aux « bonnes volontés » présentes sur le territoire. D'un autre côté, la démocratie participative à l'œuvre dans le SRADT est fortement questionnée par ses propres instigateurs. Pour le directeur de la D2PE, organisateur logistique de l'évènement, rétrospectivement cette participation n'est pas satisfaisante :

« La démarche participative, [*les réunions par ateliers*], elle était pas suffisamment outillée pour que le simple citoyen trouve vraiment sa place. [...] Il y avait quand même 500 personnes... alors ça dépend il y a les chiffres de la police et puis y a les chiffres des organisateurs, donc entre 400 et 500 personnes qui pendant un an ont travaillé à un exercice de prospective participative. Mais il y avait au même niveau l'expert, ce qu'on appelle les parties prenantes et quelques individus étudiants, etc. Mais bon c'était pas... on n'avait pas outillé quoi. Il aurait fallu mettre à mon avis en plus de la démarche des parties prenantes, quelque chose de plus construit pour donner envie aux habitants de prendre... » (Entretien fonctionnaire)

Ces propos, recueillis en 2008, soit six ans après la conduite de la démarche, n'entendent pas démontrer la vacuité de la démarche, mais plutôt l'état d'esprit dans lequel celle-ci se conduit. Le vice-président use d'une technique dont il a acquis la maîtrise mais qui laisse quelque peu en suspend la question de l'implication des citoyens « ordinaires » dans la démarche. Ainsi, les ateliers thématiques rassemblent essentiellement des acteurs (institutionnels, associatifs et politiques) déjà habitués aux cercles de concertation<sup>660</sup> et a du mal à affecter la population au sens large. Un constat regretté par les participants eux-mêmes :

« Certes, des progrès restent encore à faire à ce niveau-là. Nombreux sont ceux qui ont souhaité et je reprendrai quelques-unes des paroles qui ont été évoquées, que cet effort d'ouverture à la société civile soit encore amplifié puisque, comme il a été dit, il faudrait qu'il puisse toucher les vrais gens. Donc, nous allons essayer de toucher les vrais gens et j'y reviendrai tout à l'heure dans mon propos »<sup>661</sup>

Suite à ces remarques, le conseil régional lance par voie de presse un appel à contribution auprès de la population régionale. Des encarts intitulés « Vos idées nous intéressent » font leur apparition dans la presse quotidienne régionale et invitent la population à verser leurs réflexions dans le pot commun de l'exercice de prospective. L'« absence » de la population, qui faisait déjà toute l'ambiguïté de la

---

<sup>659</sup> SRADT Nord-Pas-de-Calais, *Première séance de synthèse des groupes de prospective du Schéma régional d'Aménagement et du Développement du Territoire*, 26 mars 2002, Lille, In extenso, p. 4.

<sup>660</sup> Ces « cercles » sont d'ailleurs mobilisés eux aussi. Le conseil régional conduit en effet une concertation auprès des partenaires classiques qu'elle sollicite de manière plus directe et ciblée : Services de l'Etat, Chambres d'Agriculture, Chambres des Métiers, Chambres de Commerce, représentants des entreprises, représentants du monde socio-économique, représentants du monde associatif, CESR

<sup>661</sup> Propos tenu par Daniel Ghouzi, Directeur général adjoint des services du conseil régional. In SRADT Nord-Pas-de-Calais, *Deuxième séance de synthèse des groupes de prospective du Schéma régional d'Aménagement et du Développement du Territoire*, 28 mai 2002, Lens, In extenso, p. 8

démocratie participative mise en œuvre à l'occasion du SRADT Rhône-Alpes est donc perçue comme un problème qu'il convient de régler.

Toutefois, le processus suit son cours et débouche sur la rédaction en 2003, d'une première charte, issue des travaux et des contributions recueillies tout au long de l'année 2002. Chacun des six groupes de travail remet alors un rapport au conseil régional, synthétisant ses réflexions. C'est ainsi que le groupe n°6 « Institutions, associations et participation » remet un rapport dans lequel figure à de nombreuses reprises l'enjeu de la « démocratie participative ». Le rapport identifie la démocratie participative comme enjeu concernant directement l'action des régions<sup>662</sup>, en rappelant que la « démocratie participative ne se décrète pas »<sup>663</sup> et qu'une véritable participation exige la mise en place de moyens :

« La société civile souhaite être mieux associée à la définition des enjeux et aux décisions publiques. Mais il ne suffit pas de lui donner la parole, il faut permettre au citoyen et au tissu associatif de la construire dans des conditions et des moyens appropriés. S'il n'y a ni volonté ni moyen pour permettre la construction d'une véritable intelligence collective, aucune concertation ne sera possible »<sup>664</sup>

Le rapport conseille donc à la région de se penser à l'avenir comme un « laboratoire démocratique »<sup>665</sup> et de « contribuer à la combinaison harmonieuse entre démocratie participative et démocratie représentative », en créant des « lieux de débats adaptés, ouvert au plus grand nombre et disposant, dans une complète indépendance, des moyens nécessaires (dont ceux de l'expertise) pour un réel fonctionnement démocratique », mais aussi « d'articuler une mobilisation qui s'appuie sur des groupes de citoyens sur le territoire »<sup>666</sup>. En d'autres termes, le groupe n°6 de prospective régionale invite la région à devenir de manière plus affirmée un acteur d'une « démocratie participative » aux contours encore flous.

Pensant pratiquer une démocratie participative déjà éprouvée, mais manifestement incomplète, le vice-président en charge de l'aménagement du territoire et l'ensemble du conseil régional se voit donc « conseiller » d'affirmer et d'affiner cette prétention à l'issue de la première phase du SRADT. Pourtant, l'année 2003 marque la suspension de l'élaboration du document (les élections de mars 2004 approchent). C'est avec une première version du SRADT et une recommandation pour toujours

---

<sup>662</sup> « Leur devenir constitue un enjeu d'autant plus important que ce sont des institutions dotées de larges compétences, prochainement légitimées par le suffrage universel et en passe d'être des lieux exigeants de démocratie de proximité », conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Schéma régional de l'Aménagement et du Développement du Territoire, *Rapport du groupe de prospective « Institutions, associations et participation »* 2002, p. 4

<sup>663</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Schéma régional de l'Aménagement et du Développement du Territoire, *Rapport du groupe de prospective « Institutions, associations et participation »* 2002, p. 8

<sup>664</sup> *Idem.*

<sup>665</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Schéma régional de l'Aménagement et du Développement du Territoire, *Rapport du groupe de prospective « Institutions, associations et participation »* 2002, p.22

<sup>666</sup> *Ibid.* p. 23

plus de démocratie participative que se termine le mandat du vice-président à l'aménagement du territoire et de ses équipes administratives.

### ***D) DREAM 2 : la cellule autonome de la participation européenne***

Parallèlement et de manière plus discrète, un autre projet rattaché au thème de la démocratie participative est adopté par le conseil régional durant cette mandature. Ce projet, intitulé DREAM, vise à promouvoir l'usage des nouvelles technologies dans l'objectif d'une « intensification » de la démocratie locale. Il est conduit par l'institution régionale, grâce aux fonds européens débloqués pour l'occasion. Ce projet, lancé en 2003, permet à la région d'assurer une position de médiation entre les fonds européens et la démocratie locale, sans impliquer par ailleurs de changement dans sa propre organisation (1). Or, cette médiation, s'appuyant forcément sur des médiateurs, est l'occasion de former et de convaincre des agents régionaux de la pertinence du thème de la démocratie participative (2). L'impulsion européenne débouche indirectement sur la mobilisation d'un groupe restreint d'agents, captant les ressources disponibles et assurant la promotion de la démocratie participative au sein de l'institution.

#### **1) De l'Europe aux communes : la médiation régionale**

En mars 2002, en prévision de la conduite de son SRADT, la région Nord-Pas-de-Calais candidate auprès du Fonds Européen de Développement régional (FEDER) dans le cadre du Programme régional d'Actions Innovantes (PRAI) ouvert par celui-ci. Parmi les actions proposées par la région figure un projet concernant le développement de la démocratie électronique devant permettre la mise en débat du SRADT et pensé dans le prolongement d'une action intitulée DREAM<sup>667</sup>. Pourtant, à la fin de l'année 2002, le retard pris par le SRADT menace le projet, qui risque de perdre le soutien du FEDER. Pour pallier à cette difficulté, une mission est alors confiée à un agent contractuel au sein de la « E-direction » en charge de la promotion des outils liés aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) : celle de construire un nouveau projet de démocratie électronique, dans le but de conserver les fonds FEDER en voie de perdition. Cette réorientation débouche sur la conduite du projet intitulé DREAM 2, venu prendre la suite du projet DREAM. Le projet d'action innovante est donc maintenu auprès du FEDER et finalement accepté en mai 2003.

DREAM 2 abandonne l'idée d'un débat public lié du SRADT, pour se recentrer sur le thème de la démocratie locale. Selon l'information fournie sur le site Internet plateforme du projet, celui-ci entend « sensibiliser et informer les élus et agents des collectivités concernant ce que peuvent

---

<sup>667</sup> La région Nord-Pas-de-Calais a notamment initié une action depuis 1998 en faveur de la création de « cyber centres » destinés à créer des structures d'accompagnement des usagers à l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Cette politique a également été financée par le FEDER.

apporter les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) pour la démocratie locale par l'intermédiaire de séminaires, du présent site » et « aider quelques territoires pilotes à mener des actions innovantes et exemplatives ». Le projet s'adresse donc aux collectivités locales souhaitant créer et/ou renforcer des outils Internet favorisant la démocratie. La région agit à travers une médiation, celle des acteurs politiques et institutionnels présents sur son territoire. Le dispositif adopté en 2003 sous l'intitulé DREAM 2 se compose ainsi de trois étages, répondant tous à cette posture d'accompagnement et de médiation.

Le premier étage est constitué par le Site Internet<sup>668</sup>. Mis à la disposition des « acteurs locaux », ce site se veut un centre ressource : les enjeux de la « démocratie en ligne » y sont présentés, par l'intermédiaire d'une compilation de documents divers, des expériences d'usage des TIC y sont décrites, ainsi que les principaux outils utilisables (e-vote, forums, etc.). La démarche est clairement orientée vers un apprentissage du maniement des technologies de la démocratie électronique, le site allant jusqu'à proposer un « Parcours Pédagogique Démocratie locale », série de sept vignettes interactives destinée à exposer les grandes étapes d'un débat assisté des TIC. Cinq séminaires composent le deuxième étage du dispositif. Là encore, l'objectif est bien pédagogique. Réunissant une grande variété d'acteurs concernés par l'enjeu de la démocratie électronique, le conseil régional convoque lors de ces séances spécialistes et acteurs autour de thématiques ciblées<sup>669</sup>. Chacune d'entre elles fait l'objet d'un compte-rendu détaillé, diffusé à l'ensemble des partenaires. Les séminaires sont l'occasion de présentations d'expériences mais également d'interventions d'universitaires. Thierry Vedel (CEVIPOF), Laurence Monnoyer Smith (Université de Technologie de Compiègne), Anne-Marie Benoit (PACTE), ou Gérard Loiseau (CERTOP/CNRS) sont invités à prendre part au débat et présenter leurs travaux. Enfin, le troisième étage du dispositif se compose de cinq territoires pilotes<sup>670</sup>, sélectionnés par le conseil régional pour porter des expériences innovantes en matière de démocratie électronique. Le conseil régional, outre une aide de 10 000 euros accordés à chacun de ces territoires, organise le suivi et le conseil concernant les projets de démocratie électronique auprès de ces autorités locales. Suite à un appel d'offre, la région sélectionne un groupement de quatre cabinets de consultants, spécialisés dans l'usage d'Internet dans le débat public, le développement et l'animation locale. Ces consultants accompagnent les collectivités

---

<sup>668</sup> <http://www.e-democratielocale.info/index.php>

<sup>669</sup> Séminaire 1 : lancement - 17 février 2004 ; Séminaire 2 : l'information publique en ligne - 19 Octobre 2004 ; Séminaire 3 : Interactions élus - citoyens ; l'appui des NTIC - 24 Mai 2005 ; Séminaire 4 : Concertation, débats et parole citoyenne ; Séminaire européen : e-démocratie, e-participation citoyenne, quels rôles pour les régions ? 19 mai 2005 ; Séminaire 5 final : bilans et perspectives - 2 Juin 2006. Le dernier séminaire opère une forme de bilan et annonce comme nous le verrons par la suite le passage à une nouvelle phase du projet. Voir la liste des comptes-rendus fournis dans l'inventaire de nos sources.

<sup>670</sup> Les mairies de Tourcoing, Faches-Thumesnil, Grande-Synthe, La Communauté de Commune de l'Atrébatie et Les Communautés de Communes Fourmies et Trélon.



locales destinataires de DREAM 2, dans la conception et le montage de leur projet, sans que les services du conseil régional n'interfèrent dans cette relation client-prestataire.

Le conseil régional met donc à disposition des collectivités locales présentes sur son territoire des éléments d'apprentissage et d'action afin de les convaincre d'adopter des dispositifs de démocratie électronique. Or, cette dimension de conviction, voire de conversion, reflète la posture des acteurs administratifs en charge du suivi et de la mise en œuvre de DREAM 2.

## 2) La formation d'un partisan

En 2002, la refonte du projet DREAM est confiée à un agent, en charge de la création du nouveau projet. A l'époque des faits, cet agent vient d'entrer en fonction pour un remplacement d'une durée de trois mois au poste de chargé de mission des questions européennes au sein de la « E-direction ». Créée à la fin des années 1990, cette Direction est placée sous la houlette de Jean Cortois, vice-président (PC) du conseil régional chargé des nouvelles Technologies et de la Communication. Fondé à partir de l'expérience du projet DREAM et des cyber-centres, le duo formé par le vice-président communiste, professeur de physique, ancien président de l'Université des Sciences et Techniques de Lille et la direction TIC, constituée d'un petit noyau d'agents, souhaite innover et explorer une thématique naissante et lance de nombreux de projets<sup>671</sup>. La commande du projet DREAM 2 tombe ainsi à point nommé.

Le choix de la confier au nouvel agent de la « E-direction » est essentiellement lié à son parcours. En effet, avant d'arriver au sein de la direction TIC, ses activités professionnelles sont tournées vers l'Europe. Chercheur en métallurgie géophysique, il quitte la recherche au milieu des années 1990, pour entrer provisoirement à la Direction de la Recherche du conseil régional et devenir par la suite chef d'un projet Interrégional portant sur les systèmes de production locaux, au sein d'une association dépendant du Conseil Général du Nord. L'agent évolue au sein des partenariats européens et apprend la gestion des fonds FEDER attachés au développement régional. Recruté au conseil régional une nouvelle fois en 2003, cette fois-ci au sein de la « E-direction », l'agent, spécialiste des questions européennes est logiquement mobilisé pour la refonte du projet FEDER. Or, en guise de commande, seuls les thèmes du débat public et de la démocratie participative issus du projet SRADT, lui sont fournis. Pour le reste, ses nouveaux employeurs lui proposent un challenge : « Tous les deux [*le directeur et l'élu responsable*] m'ont dit, ben si vous êtes en capacité de prouver

---

<sup>671</sup> L'agent en charge de DREAM 2 relate avec une certaine nostalgie le contexte de cette époque : « [...] on est devenu une direction nommé « *E-direction* », donc le nom était atypique, notre vice-président était atypique, universitaire, communiste, très convaincu des TIC, on avait un DGA atypique, qui venait du privé, très convaincu des TIC et un directeur très atypique, qui n'avait rien à foutre du fonctionnement institutionnel. Pour lui le plus important c'était le service qu'on rend au public, le service qu'on rend aux collectivités locales » (Entretien fonctionnaire).

en trois mois que vous êtes capable de faire un plan d'action version B, un plan B, proposez le nous et s'il nous va, on fait une modification du contenu du projet » (Entretien, fonctionnaire). La phase de construction du projet DREAM 2 est l'occasion pour l'ancien ancien chercheur et porteur de projets, de dégager un savoir suffisamment dense pour formuler une problématique et une action en adéquation avec le peu de temps (un an à peine jusqu'aux élections de 2004) et de moyens dont il dispose :

« Moi je me suis mis dans la littérature pendant tout un été, où j'ai fait que ça : lire. C'est quoi les enjeux de la démocratie participative ? C'est quoi les enjeux des TIC ? Au croisement des deux, quelles sont les problématiques qui apparaissent ? Et au regard des problématiques quels sont les choses qu'il serait bon de faire ? Et parmi les choses qui seraient bonnes de faire qu'est ce qu'on pourrait expérimenter ? Puisqu'on n'avait pas le temps, vu le budget qu'on avait, enfin on aura ni le temps, ni les moyens de lancer un plan de massification, c'est vraiment deux balles pour voir. Qu'est ce qu'on peut faire avec cet argent là, et ce, temps là, cet espace d'expérimentation, pour explorer ce champ émergent qu'est l'e-démocratie ? Donc j'ai fait ça, j'ai proposé un cycle de cinq séminaires, j'ai proposé un site web, j'ai proposé de soutenir cinq actions pilotes et on est parti sur DREAM 2 comme ça. » (Entretien, fonctionnaire)

La lecture d'articles de sciences sociales concernant la démocratie participative, complétée par quelques rendez-vous auprès de chercheurs durant l'été 2003 font de l'agent un fervent partisan de la démocratie participative. Sa définition du « problème » à résoudre en matière de démocratie s'imprègne alors d'une rhétorique portant sur l'indispensable « retour à la politique » des citoyens :

« En gros le problème majeur de la démocratie, c'est quoi ? C'est que les citoyens ne sont plus citoyens de leur cité. 80% des français estiment qu'ils ne sont pas bien représentés. [...] Et l'objectif c'est quand même de ramener les gens partie prenante, c'est quand même un peu... On revient au civil et le citoyen qui doit être acteur de cette cité. Sans idéaliser. On va pas faire de tout le monde, 100% du temps, dans 100% des cas, être partie prenante de la cité. Mais bon, voilà, en gros c'était ça. Donc par démocratie participative, donc l'aspect... c'est à ce moment là que j'ai pu commencer à voir les différents niveaux : transparence, information, consultation, ponctuellement on demande l'avis, ou concertation, coproduction... » (Entretien, fonctionnaire)

La conception d'une nécessaire conversion des collectivités territoriales aux opportunités et potentialités offerte par la démocratie électronique en matière de démocratie participative le conduit à proposer la dynamique de conseil, de ressource, de stimulation du territoire. La direction TIC dispose dès lors d'un agent ayant fait de la démocratie participative un enjeu de bataille et de lutte. La dimension prosélyte de l'action de cet agent se ressent dans les justifications données à la tournure spécifique du projet DREAM 2. En effet, ce dernier affirme qu'une action interne au conseil régional se vouait à l'échec :

« Il m'est apparu très rapidement que convaincre, dans sa propre chapelle est toujours difficile. Nul n'est prophète dans son pays. [...] prêcher dans son pays c'est difficile, parce qu'on est face à des silos administratifs, qui font qu'il fallait que j'emmène à bord de la barque, la direction de la communication, qui a en charge le site de la région et la direction des systèmes d'information, sur un sujet, l'e-démocratie, qui à l'époque était à peine en émergence et je voyais de création de conviction très forte en interne à la région, ni au niveau de nos élus. Donc je me suis dit, faisons la démonstration par l'extérieur, faisons que ce soit les territoires qui avancent et à moment donné ça va se répercuter sur la région. » (Entretien, fonctionnaire)

Cette « démonstration par l'extérieur » s'appuie également sur l'ambition exprimée par l'agent de permettre aux acteurs locaux de « remonter aux vrais problèmes, aux vrais enjeux » (Entretien fonctionnaire), à savoir les enjeux identifiés durant sa formation « sauvage » et autodidacte aux questions démocratiques. Cette volonté l'amène à positionner l'action de DREAM 2 dans une situation de conseil et pas seulement de subvention. Tout en gardant à l'esprit l'autonomie des collectivités qu'il accompagne, le but de l'action de DREAM 2 est bien, en théorie, de faire émerger les problèmes qu'il juge centraux :

« Après si de toute façon, ils veulent pas entendre mon propos et ils veulent pas adresser les vrais enjeux et ils veulent faire leur gadget [...], alors que je sens bien que l'enjeu est ailleurs et ben, ils n'auront qu'à être bien prudent. Parce que là l'accompagnement se fera, mais moi quand je vais voir leur demande de subvention pour la vague suivante, je saurai que ce truc là, c'est du gadget par rapport à ce que eux sont en capacité de faire. » (Entretien, fonctionnaire)

Cette posture s'accompagne d'une démarche proactive d'incitation. Les communes participant à DREAM 2 sont en effet identifiées et « démarchées » par le projet DREAM 2 lui-même. L'identification des « cibles » potentielles du dispositif consiste pour l'agent à repérer les communes « apparemment » favorables à ces dynamiques pour leur proposer d'agir « concrètement ». Une liste de cinq territoires pilotes, résultant de cette opération de cooptation, est donc établie à partir d'une appétence supposée des collectivités locales pour les questions de démocratie participative, basée sur les affichages officiels des municipalités :

« Sur DREAM 2, très vite au bout de ces trois mois de réflexions de ce fameux été, j'ai senti qu'il fallait rentrer par la démocratie participative. C'est bien les TIC au service de la démocratie participative. Donc il m'aurait fallu identifier des communes branchées démocratie participative et créer les conditions chez elles pour rajouter les TIC. Sauf que j'avais un timing court. Et donc j'ai dit tant pis, je vais aller vers les communes TIC qui ont une sensibilité participative. J'ai fait le chemin le plus facile, parce que raisons pratiques, etc. Parce que créer de la conviction sur les TIC à la démocratie participative en gros c'est deux trois ans de travail, rien que ça. Donc moi il me fallait des résultats, donc je suis allé voir... j'ai constitué un panel. Donc là, c'était pas un

appel à projet, c'est moi qui ait identifié des territoires avec mon vice-président, on a pris la carte j'ai fait une liste de quinze. Sur les quinze, on a dit on va aller plutôt là, là et là. » (Entretien, fonctionnaire)

Le projet DREAM 2, s'il n'affecte en rien l'organisation interne, la conduite de politiques sectorielles ou l'orientation générale de l'action publique du conseil régional de Nord-Pas-de-Calais, constitue l'incubateur d'un partisan de la démocratie participative, possédant en l'occurrence une entrée marquée par l'usage des TIC et souhaitant fédérer les territoires infra régionaux dans sa dynamique. Le projet, lancé en 2003, se poursuit au-delà des élections régionales de mars 2004. L'agent partisan est maintenu dans ses fonctions et les séminaires se déroulent tout au long des années 2004 et 2005. Le projet DREAM 2 est rapidement institutionnalisé.

### ***E) Les comités de ligne : fermeté et prudence d'un secteur***

Durant cette même période de fin de mandat (2002-2004), l'adoption des comités de ligne en Nord-Pas-de-Calais creuse un nouveau sillon de ce que nous entendons regrouper sous l'idée d'un « héritage » de pratiques participatives au sein du conseil régional. Compte tenu des mises en place de dispositifs évoquées jusqu'à présent, la réception de la loi SRU par le conseil régional Nord-Pas-de-Calais apparaît comme relativement logique : région expérimentatrice de cette régionalisation, coutumière des expérimentations en matière de démocratie participative et disposant d'une large majorité de gauche, les comités de ligne ne pouvaient que faire leur apparition en Nord-Pas-de-Calais. Pourtant, la région adopte les comités de ligne en même temps (2003)<sup>672</sup> que les régions Rhône-Alpes et Bourgogne, ces dernières disposant pourtant de contextes *a priori* moins favorables.

Malgré cette concordance de calendrier, l'originalité de la mise en place des comités de ligne en Nord-Pas-de-Calais est bel et bien incontestable. Faute de mise en place précoce, elle prend la forme d'une « expérimentation » : le dispositif est construit, dès son origine, pour durer et évoluer. Il est par ailleurs inscrit au cœur des documents structurants de la politique régionale des transports, fait exceptionnel parmi les régions françaises (1). Autre originalité vis-à-vis des trois autres régions, la création des comités de ligne est également l'occasion de former une cellule administrative exclusivement en charge de leur gestion. L'équipe politique et administrative qui se construit autour des comités de ligne va donc conduire un processus d'expérimentation autonome, en s'appuyant notamment sur la constitution d'un fichier de participants (2).

---

<sup>672</sup> Les comités de ligne sont suggérés par le CESR dans un avis rendu en 2001 : « Concertation des différents acteurs, développement d'une démocratie participative en matière de transports : mise en place de comités de lignes et de comités régionaux de partenaires dans le cadre de la régionalisation », in CESR Nord-Pas-de-Calais, « Les transports collectifs de la région Nord-Pas-de-Calais : réflexions sur l'amélioration de l'offre de service – Un service de bout en bout des transports dans la région Nord – Pas-de-Calais », avis du 10 décembre 2001. Les comités de ligne de Nord-Pas-de-Calais sont finalement adoptés en 2002 et mis en place en 2003.

## 1) L'expérimentation comme fil conducteur

L'inscription des comités de ligne dans la convention d'exploitation signée entre la région et la SNCF en 2002 fait de l'adoption du dispositif une procédure juridique forte et contraignante qui distingue le conseil régional Nord-Pas-de-Calais d'autres régions. La convention d'exploitation région/SNCF constitue le cœur de la régulation des relations entre les deux institutions (Desmaris 2005). Les éléments qui figurent ont donc un statut particulier, du fait de l'engagement de l'Autorité Organisatrice et de l'exploitant. Or, seules deux régions inscrivent les comités de ligne dans ce document : PACA et Nord-Pas-de-Calais<sup>673</sup>. Ni Rhône-Alpes, ni Bourgogne ne se sont engagées aussi fermement dans la voie de ce dispositif, bien que l'ayant adopté à la même époque<sup>674</sup>. L'article 36.2 de la convention précise les attentes et l'organisation de ces comités :

« Véritables lieux d'écoute et d'échanges, les comités de ligne ont été créés dans le but *d'améliorer la qualité du service public TER en collaboration avec ses usagers*, mais aussi de *développer l'offre TER en tenant compte des contraintes budgétaires et fiscales*. La mise en place de treize comités de ligne pour couvrir de manière équilibrée l'ensemble du réseau TER Nord-Pas-de-Calais [...] Chaque comité se réunira en moyenne deux fois par an. Les propositions qui en émaneront seront ensuite transmises au Conseil régional, qui prendra les décisions adéquates et vous en informera »<sup>675</sup>

Les comités de ligne s'inscrivent dans une logique managériale, d'amélioration du produit (*output*) de l'action publique. Leur présence dans un document hautement sectoriel renforce cette dimension. La « collaboration des usagers » doit se faire dans les limites des capacités d'action et des contraintes de la région en matière de transport. Le peu de lien établi entre le dispositif et une éventuelle démocratie participative constitue un indicateur supplémentaire de ce cloisonnement sectoriel.

Ce cloisonnement s'incarne également dans la constitution d'une équipe administrative en charge des comités de ligne au sein de la Direction Transports et Infrastructures (DTI). Deux agents préalablement en charge de la communication du TER et des questions intermodales sont spécialisés dans la mise en place et la conduite des comités de ligne. Toutes deux sont des professionnelles des questions de transport et ne possèdent aucune formation ni expérience concernant la participation ou la concertation. La première chargée de mission, préalablement responsable de la communication en matière de TER, est chargée dès 2002 de concevoir le dispositif. Elle est rejointe peu de temps après par une autre fonctionnaire, titulaire d'un DESS en aménagement du territoire, spécialisée au

---

<sup>673</sup> Nous nous référons ici aux analyses fournies par Christian Desmaris (2005) à propos des conditions d'exploitation.

<sup>674</sup> La région Bourgogne ne recourt à la convention d'exploitation que pour indiquer que les comités de ligne seront adoptés ultérieurement par une instance *ad hoc*.

<sup>675</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, SNCF, *Pour l'exploitation et le financement des services ferroviaire d'intérêt régional, Convention entre la région Nord-Pas-de-Calais et la SNCF 2002-2007*, cité par C. Desmaris (2005, p. 64).

préalable sur les questions d'intermodalité à la suite d'une participation à un projet de recherche PREDIT. La mise en place du dispositif est ainsi confiée, dès 2003, à la petite équipe administrative, désormais dotée de postes administratifs à part entière :

« Alors ça s'est vraiment fait par un jeu de contrainte interne. C'est-à-dire, qu'à moment donné, on nous a demandé de travailler sur les comités de ligne. Y avait pas de poste en tant que tel. Au départ, c'était ma collègue, qui était en charge de la communication, qui a commencé à travailler sur le projet des comités de ligne. Comme moi j'étais associée, je dirai sur le terrain, via les autorités organisatrices, quelques contacts « asso », j'y ai participé. Et ensuite, le projet comité de ligne, vraiment la volonté de mettre en place des comités de ligne à l'échelle régionale, ça s'est formalisé aussi en termes de fonctionnement interne avec la création de deux postes. Et donc on a été deux chargés de mission sur les comités de ligne donc depuis 2003. Oui c'est ça 2003, puisqu'on a commencé en 2003 tout doucement, donc ça a été, vraiment... voilà ça s'est concrétisé par ces deux postes comités de ligne. » (Entretien, fonctionnaire)

La conception du dispositif se fait donc par l'intermédiaire de ces deux agents spécialisés, sous le contrôle de la vice-présidente (PS) en charge des transports et du président (Verts) de la commission transport, artisan majeur de l'adoption des dispositifs. Les deux élus responsables de la politique des transports conçoivent un dispositif sans le rattacher explicitement à la démocratie participative. L'enjeu est avant de doter la compétence « transport » du conseil régional d'un outil efficace :

« Oui, je pense qu'il y avait une volonté de démocratie participative, en même temps c'est un peu plus récent quand même de lier vraiment... enfin de travailler comme ça sur cette idée de démocratie participative plus largement. [...] et c'est vrai que *le président de la commission* a impulsé la chose, parce qu'avant tout ça, il y avait quand même eu, en 97 et 98, déjà des choses qui s'étaient faites [...]. Donc on était, je dirai, dans la continuité de ce que la région avait déjà impulsé. Là, il s'agissait vraiment de formaliser, on s'appuyait sur des textes et puis il y avait aussi la volonté de l'inscrire dans la convention avec la SNCF, puisque ça faisait l'objet d'un article dans la convention avec la SNCF, donc on était je dirai aussi plus sur du concret. On voulait créer quelque chose, une instance, créer un lien avec les usagers, je pense que c'est ça aussi qui a fait qu'on a avancé relativement vite, c'est que on n'a pas cherché forcément à s'inscrire dans quelque chose, une démarche plus globale [...] vraiment la volonté de créer un outil concret pour les partenaires du transport. » (Entretien, fonctionnaire)

La procédure retenue pour la mise en place se veut prudente et prend la forme d'une « expérimentation ». Motivée par la proximité des élections régionales à venir et par la nécessité de trouver le « bon » outil, la décision de procéder à une expérimentation d'un an est soutenue par l'administration, qui voit l'occasion d'adapter rapidement son dispositif :

« Quand on nous a demandé de travailler sur les comités de ligne, on était en 2002, au tout début... Alors au tout début, on nous a demandé de réfléchir à un comité de ligne, de réunir un

comité de ligne à un endroit, ça n'a pas abouti. Et on est parti sur l'idée de travailler sur une année expérimentale en 2003, sachant qu'en 2004 on avait les élections régionales, donc on était dans ce calendrier là, on s'est dit 2003, année expérimentale 2004, année d'élection, on ne va rien faire et donc on va en profiter pour faire un petit bilan d'expérience de cette année expérimentale, donc finalement on a démarré... » (Entretien, fonctionnaire)

Ce principe d'expérimentation constitue la caractéristique majeure du dispositif. Son développement est marqué par cette dynamique d'essai/erreur qui vient temporiser une inscription juridique forte. L'impulsion vers la concertation, officiellement assumée, se double d'une méthode prudente dans la définition du dispositif, qui permet d'inscrire des innovations notables comparativement aux autres dispositifs de l'époque. C'est sur ces innovations que nous allons à présent revenir.

## 2) L'identification au centre du dispositif

Les innovations apportées par les comités de ligne de Nord-Pas-de-Calais peuvent se distinguer en deux catégories : celles portant sur *les principes organisation* et celles portant sur la *constitution d'outils logistiques de gestion*. Ces deux innovations s'alimentent : l'élaboration des principes a des conséquences immédiates en termes de gestion.

Les principes d'organisation des comités de ligne sont élaborés dans le cadre d'une démarche rigoureuse et inédite. En effet, afin d'élaborer le dispositif, la région s'adjoint les services d'un consultant. Ce consultant est lié à l'organisation *France Qualité Publique*, qui se fait d'ailleurs l'écho de la création des comités de ligne de Nord-Pas-de-Calais dans son bulletin de juillet 2003. L'angle d'approche du consultant est celui d'une démarche de qualité du service publique, très proche des démarches de *public management* où l'« usager » vient améliorer le service rendu grâce à l'expression de ses attentes<sup>676</sup>. La principale proposition du consultant retenue par les services régionaux est la création d'une charte, censée formaliser le fonctionnement du dispositif : sa principale fonction est d'énoncer les principes d'organisation des comités de ligne avant la tenue de la première réunion<sup>677</sup>. Cette charte encadre les trois principaux piliers de l'organisation des comités de ligne. Premièrement leur nombre, la cadence de leurs réunions et leurs tutelles sont définies. Les comités de ligne sont au nombre de treize, couvrant ainsi l'ensemble des lignes ferroviaires présentes dans le Nord-Pas-de-Calais (cf. Volume 2, Annexe 8). Ils sont réunis deux fois an (par vague), le samedi matin (à quelques exceptions près). Le conseil régional conserve le monopole de leur création, convocation et ordre du jour. Le président du comité est le personnage central de l'instance, autour duquel l'ensemble de l'organisation tourne (animation, suivi). Chaque comité de ligne dispose

<sup>676</sup> Cf. Bertrand de Quatrebarbes, *Usagers ou clients ? Marketing et qualité dans les services publics*, Editions de l'Organisation, 1995.

<sup>677</sup> Cf. Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte des comités de ligne de la région Nord-Pas-de-Calais* 2003, 4 p. En France Les comités de ligne disposant d'une charte ne sont pas nombreux (Alsace, Basse Normandie, Pays de La Loire).

d'un bureau, composé du président, de deux représentants du collège élus et de deux représentants du collège usagers, assistés par un technicien.

Deuxièmement, les objectifs et moyens des comités de ligne sont déterminés. La concertation se veut managériale : elle entend « partager » les contraintes liées à la gestion des TER. Le but des comités de ligne est officiellement de « développer la participation des usagers et la concertation entre les acteurs », en vue « d'une amélioration continue du service et d'un approfondissement de la démocratie »<sup>678</sup>. Définis comme des *lieux*<sup>679</sup>, les comités de ligne sont également des *acteurs* disposant de missions propres. Par exemple, ils peuvent « formuler des propositions quant à la problématique générale des déplacements de personnes » à l'échelle de « leur » territoire. Les comités de ligne doivent permettre « l'expression des besoins et des attentes des usagers », « l'écoute des usagers et des autres acteurs du transport ferroviaire », « l'élaboration de propositions » et « l'explication et la discussion de choix proposés et retenus ». Ils visent de manière générale à « améliorer la qualité du service TER » et à « développer l'offre TER par une démarche responsable qui tient compte des impératifs budgétaires et fiscaux » et sont libres de s'exprimer sur toute problématique qui touche au territoire. Le bureau de chaque comité collecte les demandes, les transmet à l'administration, qui les examine. Les comptes-rendus de séance sont publics, permettant « à tous » de suivre le cheminement entre questions des comités de lignes et réponse du conseil régional et/ou de la SNCF.

Troisièmement, la composition du public des comités de ligne est détaillée. Les comités de ligne réunissent quatre « collèges » de participants officiellement identifiés par la région : (1) le collège « région », composé des élus régionaux, des membres du CESR et des services techniques, (2) le collège « SNCF/RFF », regroupant les représentants des deux exploitants et les syndicats de cheminots, (3) le collège Collectivité Territoriale et Etat, où siègent les différentes Autorités Organisatrices de Transports présentes sur le territoire et enfin (4) le collège « usagers », regroupant, usagers individuels et associatifs, syndicats de salariés, associations diverses et des représentants d'établissement scolaires. Dès son origine, ce collège « usager » est censé inclure les « usagers individuels » au sein du dispositif. Cette inclusion est souhaitée, voire plébiscitée par l'administration en charge du dispositif :

« C'est là qu'on retrouve la plus grande diversité, parce qu'on a là dedans les usagers individuels. Ça c'était aussi un souhait de la région, non pas d'inviter uniquement des représentants d'usagers mais vraiment des usagers particuliers, des représentants d'associations, associations de

---

<sup>678</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de fonctionnement des comités de ligne* 2003.

<sup>679</sup> « Ils sont des lieux de concertation constructive entre les usagers, les élus locaux et les partenaires socio économiques, la région (autorité organisatrice) et la SNCF (exploitant). » Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte des comités de ligne de la région Nord-Pas-de-Calais* 2003.



consommateurs, associations étudiantes des syndicats, syndicats salariés et des représentants d'établissements scolaires également » (Entretien fonctionnaire)

Si le nombre d'usagers pouvant assister aux séances de comités de ligne est limité (de 30 à 50), les membres du collège ont la garantie d'être indemnisés<sup>680</sup> : tout en canalisant la participation des usagers et en insistant sur le maintien d'un équilibre entre les différentes catégories de participants, le conseil régional entend s'assurer de leur présence.

Ces principes d'organisation impactent directement l'activité administrative liée aux comités de ligne et rendent indispensable l'acquisition d'outils logistiques. En effet, le choix d'indemniser les membres du collège « usagers » rend obligatoire l'identification des individus amenés à participer à ce titre aux sessions des comités de ligne. Ainsi, pour des raisons éminemment logistiques, les comités de ligne sont l'occasion de constituer un fichier nominal de participants :

« Alors le choix a été fait d'inviter les gens, c'est-à-dire que les gens devaient s'inscrire au dispositif. Il y avait la volonté d'une démarche volontaire des usagers aussi dans l'esprit d'une participation pérenne de ces personnes. Donc il y a eu en 2003, une grande campagne d'information, avec des affiches quatre par trois, des inscriptions dans le guide TER... donc ça a été assez large et on a eu donc effectivement via des coupons inscriptions, des usagers, voyageurs... Donc, on a toutes ces personnes dans une base de données qui est... on a une base de donnée de 2 500 noms en moyenne et je crois qu'on doit être à 800 usagers inscrits à peu près. Et donc on invite. A chaque réunion les gens sont invités, viennent, reçoivent le compte-rendu, enfin il y a un lien privilégié. Cela dit c'est pareil, ça fait parti des évolutions, parce qu'à l'origine on était dans cette idée de réunions fermées, c'est-à-dire que venait les gens inscrits, maintenant, les gens qui voient une affiche, ou qui viennent par le bouche à oreille en réunion, on ferme pas la porte, par contre on leur demande toujours de s'inscrire au dispositif. On est aussi dans un contexte où on a fait le choix d'indemniser les voyageurs qui venaient aux réunions. Donc on a besoin, nous, en termes d'organisation d'identifier les personnes » (Entretien fonctionnaire)

Cette liste, identifiant les « partenaires » et usagers inscrits, constitue le premier *produit* des comités de ligne, directement saisissable par l'administration pour agir sur le dispositif. Il est important de ne pas négliger la portée de cet effet de réalité que constitue l'établissement de listes. Les comités de ligne de Nord-Pas-de-Calais sont les premiers dispositifs faisant apparaître aussi nettement la connexion entre dispositifs participatifs d'échelle régionale et identification d'un ensemble d'acteurs, parmi lesquels des « usagers ». Or ces usagers sont perçus par le conseil régional comme des « citoyens » dans la mesure où les deux termes désignent une même catégorie : celle d'individus

---

<sup>680</sup> Cette indemnisation concerne le remboursement des frais de déplacements, selon des critères règlementaires définis par l'administration régionale.

singuliers concernés par les produits de l'action publique. La liste nominale prouve alors que ces « citoyens » ont concrètement la possibilité de se rendre dans les comités de ligne, validant l'aspect participatif du dispositif.

L'adoption d'une instance, pensée dès son origine comme pérenne, entraîne donc la constitution d'un fichier de participants. L'organisation logistique, le suivi des dossiers, bref la nécessaire formalisation de ce type de concertation suivie dans le temps pousse la région Nord-Pas-de-Calais et plus précisément les responsables d'une politique sectorielle à construire un interlocuteur, celui des comités de ligne, matériellement palpable et mobilisable. Parmi l'ensemble des dispositifs observés jusqu'à présent, les comités de ligne TER du Nord-Pas-de-Calais sont les premiers à s'inscrire aussi fermement dans cette voie. Une voie qui ne cesse de se confirmer dans les différentes régions observées, chacune à partir des agencements dont elle hérite.

## VII- Conclusion du chapitre

La reconstruction d'une histoire *évènementielle* de la démocratie participative, perçue depuis l'institution régionale, donne à voir une série d'éléments hétérogènes, pouvant tous être considérés comme des facteurs explicatifs des développements à venir de la démocratie participative au sein des conseils régionaux considérés. Cinq éléments principaux ressortent de cette histoire succincte de la démocratie participative en région.

Premièrement, l'usage du vocable de démocratie participative par les CESR français, nous a permis de saisir un premier canal de circulation du terme au sein des institutions politiques régionales. L'usage essentiellement revendicatif par les conseils se combine avec de régulières propositions de « dispositifs » et des interventions (sous forme d'avis, de conseils, d'auto-saisine) concernant le développement des premières expériences « participatives » menées par les conseils régionaux : c'est le cas en Bourgogne (comités de ligne), en Ile-de-France (CRJ) ou en Nord-Pas-de-Calais (comités de ligne). Les CESR apparaissent dès lors comme d'attentifs observateurs des expériences de participation citoyenne à l'échelle régionale, pouvant potentiellement intervenir dans le choix et les orientations effectués par les conseils régionaux en la matière.

Deuxièmement, la description du processus d'institutionnalisation du dispositif dit des comités de ligne TER, depuis la région Alsace jusqu'à la loi SRU, nous a permis de saisir deux facteurs processus : d'une part, la circulation/adaptation d'un même dispositif au sein des conseils régionaux français et d'autre part, le poids des logiques sectorielles dans l'adoption de certains dispositifs. Ce poids a été confirmé, entre autre, par l'étude des GTC (politique d'aménagement du territoire) en Rhône-Alpes, ou des FPH (politique de la ville) et des comités de ligne (politique des transports) en

Nord-Pas-de-Calais. L'apparition d'une impulsion participative est souvent liée aux enjeux propres des secteurs précis d'action publique : un problème sectoriel à résoudre ou une volonté d'innovation dans un champ d'action publique peuvent conduire des élus à se saisir d'instances participatives.

Troisièmement, la description de la situation en Ile-de-France a permis de valoriser le rôle joué par les trajectoires individuelles. En effet, l'arrivée de militants de la démocratie participative au sein des cabinets présidentiels, comme en Nord-Pas-de-Calais (Assises) ou en Ile-de-France, constitue un fait tout à fait crucial pour la suite du développement de la démocratie participative. Il en va de même pour les agents formés au fur et à mesure de ces expériences pionnières : des élus, tels que le président du groupe communiste en Rhône-Alpes (SRADT) ou le vice-président à l'aménagement du territoire en Nord-Pas-de-Calais (Assises, SRADT) mais également des fonctionnaires, tels que le chef de projet DREAM en Nord-Pas-de-Calais, sont progressivement convertis en partisans de la démocratie participative. Un noyau de partisans se constitue peu à peu.

Quatrièmement, la force de nombreux dispositifs tient à leur inachèvement. On observe tout d'abord des processus avortés : le SRADT en Rhône-Alpes, le CRJ en Ile-de-France. Dans le cas de cette dernière expérience, l'inachèvement apparaît d'autant plus fortement que le dispositif ne suscite pas véritablement de critique de fond, du moins entre les deux partis les plus importants de l'assemblée régionale (PS-UMP). On observe ensuite des processus en cours : le SRADT, DREAM 2, les comités de ligne en Nord-Pas-de-Calais poursuivent leur progression malgré l'ouverture d'une période électorale. On observe enfin, des processus incomplets : les comités de ligne en Bourgogne, les GTC et les CLD en Rhône-Alpes sont critiqués pour leur manque d'ambition et la prudence qui entoure leur mise en place. Si les succès comptent également, comme dans le cas des Assises pour l'Emploi du Nord-Pas-de-Calais, leur héritage est d'autant plus fort qu'ils sont rapidement marginalisés : l'abandon de la démarche Assises, pousse les élus écologistes de Nord-Pas-de-Calais à vouloir « sauver » la démarche et à en défendre la portée et la poursuite.

Cinquièmement, nous avons pu appréhender les premiers signes tangibles et matériels de l'institutionnalisation de la démocratie participative. D'une part, on observe la création de services administratifs en charge de dispositifs précis : les services « citoyenneté » ou « comités de ligne » en Nord-Pas-de-Calais sont en cela les exemples idéaux-typiques de ce type d'administrations spécialisées. D'autres agents, plus isolés, comme le responsable des comités de ligne en Bourgogne, ou en Rhône-Alpes, sont eux aussi concernés, dans leur charge de travail par l'apparition des dispositifs participatifs. D'autre part, on observe la constitution progressive d'instruments de gestion logistique, permettant de mettre en œuvre les dispositifs : les chartes de fonctionnement, les fichiers centraux de participant, les outils de communication et de mobilisation, les publications se multiplient. Enfin, on remarque l'importance croissante du recours aux experts : la création des

comités de ligne en Nord-Pas-de-Calais ou la conduite du SRADT en Rhône-Alpes, sont autant d'occasions de solliciter les conseils et compétences de cabinets d'étude.

C'est alors que s'engage la période électorale, dont les balises historiques englobent la préparation et les résultats des élections régionale du mois de mars 2004 (juin 2003-mars2004). Comme nous allons l'aborder à présent, cette période est l'occasion d'un réagencement politique et administratif des éléments abordés jusqu'à présent.

## Chapitre 5 : Les (re)configurations politico-administratives de la démocratie participative

Malgré l'indéniable présence des héritages de pratiques et de discours relatifs à la démocratie participative à l'échelle régionale, observables dans nos quatre régions, les élections régionales des 21 et 29 mars 2004 constituent un moment charnière de la mise à l'agenda de la démocratie participative dans les conseils régionaux considérés. En effet, à partir de ces élections les déclarations d'intention des conseils régionaux et la diffusion médiatique de ces velléités s'intensifient. Cette rupture dans la valorisation de la démocratie participative doit pourtant être interrogée au regard des résultats d'enquête accumulés jusqu'à présent.

Plusieurs hypothèses sommaires peuvent être formulées à propos de l'émergence de ce « climat participationniste » en région : influence des réseaux professionnels et militants au sein des institutions, tournant idéologique lié à l'écrasante victoire de la gauche, injonctions sectorielles ou renouvellement des stratégies de communication politique (Gerstlé 2008). Il apparaît donc indispensable d'éclaircir empiriquement les tenants et aboutissants de la concomitance temporelle entre le mouvement de l'arène politique et le réagencement des héritages en matière de démocratie participative. Pour éclaircir le rôle joué par la séquence électorale, il semble primordial de l'aborder dans son ensemble et pas uniquement à travers les résultats du 21 mars 2004. Cette séquence peut être découpée en deux phases : pré-électorale (campagne, tractations) et postélectorale (définition des équilibres partisans, réforme administrative). Ainsi, pour chacune des quatre régions, il est proposé de suivre la trajectoire du thème de la démocratie participative chronologiquement, le long des deux phases composant la séquence. La campagne électorale d'un point de vue programmatique (I-A) et procédural (I-B) est le premier temps de cette séquence. Viennent ensuite les réorganisations des responsabilités politiques (II) et des organigrammes administratifs (III) consécutifs à la victoire (et dans certains cas de la reconduite) des majorités de gauche plurielle. La séquence se conclut par la constitution de coalitions contraintes et/ou voulues entre acteurs mobilisés sur le thème de la démocratie participative au sein des quatre conseils régionaux (IV).

Si les élections de 2004 constituent un moment charnière dans l'implémentation de dispositifs participatifs c'est qu'elles permettent la répartition des ressources entre acteurs institutionnels : positions d'autorité (vice-présidence, direction), ressources logistiques (administration, budget) et alliances plus ou moins voulues sont négociés durant cette séquence, ré-agençant les éléments hérités.

## I- Le rôle de la séquence pré-électorale (juin 2003-mars 2004)

La campagne électorale précédant les élections régionales de mars 2004 se déroule entre les mois de juin 2003 et mars 2004. Durant cette période, plusieurs groupes politiques régionaux annoncent des velléités d'action concernant la « démocratie participative »<sup>681</sup> et prétendent par la même instaurer une « rupture » dans la conduite du gouvernement régional. Que recouvrent ces annonces ? Quels sont leur rhétoriques ? Jusqu'où vont-elles en termes de propositions concrètes de dispositifs ? Pour répondre à ces questions, nous limiterons notre champ d'investigation aux campagnes électorales des listes de gauche plurielle ayant finalement emporté l'élection dans chacune de nos régions.

A l'échelle nationale, la démocratie participative est quasiment absente des enjeux centraux de la campagne des élections régionales 2004 (sur les enjeux de cette campagne voir Gerstlé Piar 2004). Si la presse militante fait état d'initiatives de listes alternatives et citoyennes et appelle à « insuffler une dynamique « ascendante » au débat politique » en région (Territoires 2003 p. 27), les enjeux de la campagne se concentrent autour de thèmes plus classiques : vote sanction contre le gouvernement en place, crainte du score réalisé par le Front National, reformation de la « gauche plurielle » ou abstention électorale. Les programmes politiques ne semblent pas plus novateurs et différenciés que les enjeux. Christian Bidegaray (2004) note à ce propos qu' « une synthèse de programmes de 2004 et notamment de ceux des vingt élus socialistes, montre que tous proposent à peu près le même train de mesures » (Bidegaray 2004 p. 596)<sup>682</sup>. Pourtant, chaque région constitue un équilibre spécifique dans l'arbitrage des thématiques valorisées : c'est localement que la démocratie participative se donne à voir, pouvant même aller jusqu'à devenir un thème central de campagne dans certaines régions. Nous proposons donc de considérer localement les arbitrages programmatiques, suivant en cela les recommandations de Frédéric Sawicki (1988) pour une meilleure prise en compte des spécificités locales du système partisan<sup>683</sup>.

---

<sup>681</sup> Comme nous l'avons déjà vu, le changement de mode de scrutin et l'adoption d'un cadre régional pour la constitution des listes électorales ont influencé la morphologie de l'offre électorale, des accords de coalition et des résultats en termes d'équilibre de forces politiques. Toutefois, la campagne a été également l'occasion, au sein de chaque liste et entre listes opposées, de fixer les priorités, les thématiques mises en avant et les propositions liées à ces thématiques. La dimension programmatique des partis politiques, pour reprendre le vocabulaire de Maurice Duverger, est sollicitée lors de l'ouverture d'une période de campagne et constitue une des voies possibles de la mise à l'agenda d'un problème public (Kingdon 2003).

<sup>682</sup> C. Bidegaray précise le contenu de cette synthèse : « Tous ont proposé à peu près la même chose : aider les entreprises et notamment les PME, combattre le chômage par la formation, l'aide sociale et la création d'« emplois tremplins » pour les jeunes (un leitmotiv des programmes du PS) et, dans les régions économiquement sinistrées, lutter contre la désindustrialisation. Enfin, pour promouvoir le développement économique, il s'agit de développer les transports, surtout ferroviaires (TER, TGV), faciliter la recherche et faire appel aux nouvelles technologies, souvent créer de véritables écorégions » (Bidegaray 2004 p. 617).

<sup>683</sup> F. Sawicki souhaite s'éloigner d'une analyse « classiste » des partis, ces critères ne tenant pas compte de la diversification des espaces sociaux locaux. Le mouvement opéré par cette sociologie politique locale, change le statut

La constitution et la sélection des thèmes de campagne constituent le premier objet de notre analyse (A). Le but n'est pas de comprendre en quoi les thèmes présents dans l'élection ont déterminé la victoire (ou l'ampleur de la victoire) des coalitions de gauche aux élections régionales de mars 2004. Compte tenu du contexte politique (vote sanction, élection post-présidentielle), il est très difficile de distinguer les effets propres du contenu de l'offre électorale des autres variables présentes au moment du vote. Notre objectif est de saisir la manière dont les plateformes programmatiques des partis politiques s'accordent et s'agencent selon des logiques et des équilibres propres à chaque contexte régional. Concernant la démocratie participative, nous émettons l'hypothèse que la rédaction des « programmes » de liste est l'occasion de convertir des aspirations ou des expérimentations préalables en propositions d'action politique régional. La démocratie participative passe du statut de thème naissant à celui d'engagement public : elle est saisie par un groupe restreint d'acteurs au sein des coalitions politiques, qui parvient à opérer cette conversion. La mise en œuvre de techniques de campagne qualifiées (immédiatement ou *a posteriori*) de « participatives » par leurs instigateurs constitue le deuxième objet de notre analyse (B) : nous reviendrons sur les déterminants de cette différenciation dans le choix des instruments de mobilisation et de campagne.

### ***A) Les stratégies d'alliance et la démocratie participative***

Les stratégies d'alliance des listes électorales sont l'occasion pour chacun des partis d'établir des rapports de force, des négociations, tant sur les futures positions de chacun dans une potentielle majorité politique régionale, que sur le fond des engagements pris. Ces négociations et équilibres sont spécifiques à chaque contexte local. Toutefois, certains enjeux sont communs à toutes les régions : c'est notamment le cas, à gauche, des capacités d'alliance entre les partis de la « gauche plurielle » gouvernementale (PS-PC-Verts) pour cette première échéance électorale depuis le 21 avril 2002. Nationalement, cet enjeu prend essentiellement la forme d'un débat concernant une éventuelle alliance entre Verts et Socialistes : le secrétariat national du parti Verts exprime dès juin 2003 son désir d'indépendance<sup>684</sup>, mais laisse la décision finale au vote des militants de chaque région. Or, la question de l'alliance se règle différemment dans chaque région. En conséquence, nous constatons que la démocratie participative n'occupe pas la même place dans toutes les coalitions électorales de gauche, suivant en cela les spécificités des alliances politiques.

---

sociologique du « local » : celui-ci n'est plus un lieu d'illustration de logiques macro, mais un lieu de composition et de recomposition des structures partisans. Dans cet espace local redéfini, la définition des partis évolue : ils deviennent l'espace de croisement de différents réseaux sociaux.

<sup>684</sup> « Elections de 2004, les Verts solitaires », *Libération*, 16/06/2003

## 1) Rhône-Alpes : l'entreprise politique d'un vice-président en devenir

En Rhône-Alpes, le thème de la démocratie participative fait d'abord son apparition au sein de l'alliance PS/PC/PRG emmenée par Jean-Jack Queyranne. Toutefois, les propositions et positions de la liste ne sont pas univoques. D'un côté, la tête de liste socialiste affirme dans la presse dès le mois de janvier 2004, sa volonté d'approfondir les actions engagées par le conseil régional en matière de participation<sup>685</sup>. La prise de position du PS en faveur d'une plus forte « démocratie participative » n'est pas démentie tout au long de la campagne et se trouve même réaffirmée lors de la fusion d'entre-deux tours avec la liste écologiste. D'un autre côté, le vocable de démocratie participative à proprement parler fait sa première apparition dans la rhétorique et les propositions de la tête de liste communiste, ancien président du groupe communiste de l'assemblée régionale de 1998 à 2004 : ce denier, actif défenseur du SRADT (Cf. Chap. 4), s'en revendique en ce même mois de janvier 2004<sup>686</sup>. En voulant souligner l'indépendance des communistes dans la campagne, malgré l'alliance avec le PS, la tête de liste indique, qu'en plus du maintien de la « possibilité de mener une campagne communiste » et de l'existence d'un journal de campagne communiste, « le projet (*de la liste de gauche*) prend en compte une partie de nos propositions sur la démocratie participative »<sup>687</sup>. Thème phare du positionnement communiste dans la campagne, cette démocratie participative se traduit par une première proposition, nommé l'« espace citoyen régional » :

*« Vous avez parlé déjà de démocratie participative. Mais au vu de l'écart existant entre les citoyens et leur perception de la région, peut-on envisager sérieusement une telle participation ? C'est un pari. Mais c'est un pari nécessaire et qui implique de l'audace. J'ai cité l'espace citoyen régional. Nous devons travailler, expérimenter, pour que ce ne soit pas une nouvelle structure écran entre les citoyens et la politique. Dès assemblées départementales pourraient élire chaque année des citoyens qui composeront à égalité cet espace, avec des représentants des syndicats, des associations, des formations politiques. La région ne devrait pas y être représentée ou très peu mais cet espace devrait être reconnu par l'exécutif de la région comme un véritable interlocuteur, avec un rôle de critique et de proposition. »*<sup>688</sup>

Un mois après cette déclaration, à l'occasion d'un commentaire sur l'accord final signé entre PS et PC, la tête de liste communiste réitère l'idée d'un *espace citoyen régional*, censé incarner la

---

<sup>685</sup> « La région a créée des groupes territoriaux de concertation. Il s'agit de réunions de secteurs et non de comités de ligne. La gauche veut que la région se rapproche des citoyens. Notre région a la taille de la Suisse, la population du Danemark. Tout ne peut pas être géré depuis Charbonnières. [...] Il faut que la région devienne pour chaque rhônalpin une institution naturelle à laquelle on s'adresse et non pas une institution lointaine qui traite des dossiers », in « La nouvelle synthèse politique de Jean-Jack Queyranne », *Le Figaro*, 21/01/2004

<sup>686</sup> « Droite, danger absolu », *L'Humanité*, 31/01/2004.

<sup>687</sup> *Idem.*

<sup>688</sup> *Idem.*



démocratie participative dont il se fait à présent le promoteur. A la question de « *sa priorité* » pour la région, l' élu répond explicitement :

« Restituer le pouvoir aux citoyens. En faisant une assemblée publique par département chaque année avant le budget. En créant un espace citoyen régional permanent, avec des acteurs du mouvement social, politique, des citoyens et indépendant du conseil régional. Cet espace vérifierait le respect des engagements pris, aurait un rôle de critique et de suggestions d'actions et de propositions : les citoyens seraient ainsi entendus pour trouver des réponses à leurs besoins et pour une alternative à la politique libérale »<sup>689</sup>.

L'accord programmatique construit au carrefour de ces deux affichages (PS/PCF) est constitué d'une série de points d'engagements communs, présentés devant les électeurs. Le septième point (devenu huitième point à la suite de l'alliance avec les Verts entre les deux tours) engage la liste de gauche « pour une démocratie participative et citoyenne »<sup>690</sup>. La liste présentée au premier tour (PS/PC/PRG) propose, sous cet intitulé, une série de réformes : « création d'un conseil régional des jeunes, soutien à la vie associative, mise en œuvre d'un budget participatif pour la formation continue et les lycées, présence des services de la région dans les territoires... »<sup>691</sup>. Le contrat final de majorité (PS/Verts/PC/PRG) présenté aux électeurs avant le deuxième tour de l'élection, reprend l'intitulé tout en modifiant légèrement son contenu. Cette fois-ci, l'accent est mis sur la volonté de rapprocher le conseil régional de sa population, en atténuant la dimension du « pouvoir au peuple » :

« Beaucoup de citoyens se sentent trop loin de la région et de ses instances de décision. Alors qu'il agit directement sur la vie quotidienne des Rhônalpins, le Conseil régional a eu trop tendance à tout décider depuis Charbonnières sans prendre en compte vos préoccupations. [...] A Gauche, nous pensons que pour décider des choix collectifs, pour définir ce qui est bon pour l'avenir, chacun doit pouvoir participer et donner son avis. Pour ne pas reproduire dans la région le mal français de la centralisation, nous nous engageons à soutenir les initiatives citoyennes. »<sup>692</sup>

La série de propositions de dispositif est attachée à ce programme. Elle aboutit à une sorte de listing comprenant onze actions (Tableau 32). Cette liste fait office de promesses de campagne et il est quasiment impossible de connaître leur origine ni leur(s) auteur(s).

L'inscription du huitième point du programme commun de la gauche plurielle (sans, puis avec les Verts) correspond également à la constitution progressive d'une vice-présidence spécifiquement en charge de la démocratie participative. Cette vice-présidence est souhaitée et obtenue par le Parti Communiste et plus exactement par sa tête de liste. Plus que le signe de l'influence et de

---

<sup>689</sup> « Le PC signe un accord avec le Parti Socialiste », *Le Dauphiné Libéré*, 9/2/2004

<sup>690</sup> Rhône-Alpes pour tous avec la gauche, *7 engagements pour tous les rhônalpins*, élection du 21 mars 2004, Tract électoral

<sup>691</sup> *Idem.*

<sup>692</sup> *Idem.*

l'indépendance du PC au cours de la campagne, la démocratie participative est rétrospectivement présentée par l' élu comme un trophée politique.

**Tableau 32 : Onze actions annoncées par la liste d'union de gauche dans le huitième point du programme électoral (Rhône-Alpes 2004)**

Création d'un espace régional dont le but est d'associer les citoyens et les représentants de la vie civile à la mise en œuvre des choix de politique régionale.
Organisation d'assemblées dans les 8 départements pour débattre chaque année des orientations budgétaires.
Mise en œuvre de la démarche du budget participatif pour la formation continue et les lycées : élaboration du budget par les acteurs locaux, discussion avec la région, adoption par le conseil régional, délégation budgétaire pour la gestion.
Consultation des citoyens sur les projets régionaux d'envergure : promotion d'un programme de formation civique ; élaboration d'une charte de la citoyenneté active et participative.
Implantation des services du Conseil régional dans les territoires de Rhône-Alpes : création d'antennes de la région, accueil des services déconcentrés pour la formation continue et les lycées, informations sur les politiques régionales, lieux de ressources pour les Conseillers régionaux et de contacts avec les citoyens...
Evaluation avec les citoyens de la mise en œuvre des politiques régionales et de la gestion quotidienne des services publics.
Institution d'une Conférence régionale de Prospective en lien avec les départements, les communautés d'agglomérations et les communes ; développement de la coordination avec le Conseil Economique et Social régional.
Création d'un Conseil régional des Jeunes : avis consultatif sur les politiques régionales, bilan annuel de la prise en compte de ses recommandations.
Création d'un Observatoire de l'égalité homme/femme dans tous les domaines, prise en compte de cette perspective dans toutes les actions régionales.
Mise en œuvre d'un programme régional de développement de la vie associative : formation des bénévoles, structuration des réseaux d'associations, Lutte contre les différentes formes de discrimination.
Mise en place d'un vrai portail d'accès à l'information régionale, développement des services publics régionaux en ligne et de l'échange interactif entre l'institution régionale et les citoyens.

En effet, lorsqu'il évoque le huitième point du programme, quelques années après la campagne électorale, le futur vice-président le présente comme victoire remportée « contre » le PS :

« Les thématiques ont été travaillées par groupe de travail, on travaillait beaucoup par groupe de travail. Bon c'est quand même... bon, c'est le PS qui donnait le ton quand même sur... puisqu'il était dominant. Mais on a quand même, nous, fait beaucoup, beaucoup de propositions sur les questions de l'emploi, du social, du transport et justement de la participation citoyenne, de la démocratie participative. Et il faut dire que c'est le point sur lequel ça a été le plus difficile les discussions. Moi j'ai proposé la création d'un espace citoyen régional, pour concrétiser cette politique. Ça a été très, très, très difficile à l'obtenir. Ça a été à l'arrachée, faut bien dire les choses comme elles sont, ça a été à l'arraché. » (Entretien, élu)

La stratégie d' « alliance autonome » adoptée et revendiquée par le PCF<sup>693</sup> lui permet effectivement de maintenir une pression sur l'allié socialiste. Pourtant, plutôt que d'exercer cette pression dans les

<sup>693</sup> La tête de liste décrit cette stratégie comme suit : « On a demandé et obtenu, on a négocié, on a obtenu, donc, une autonomie assez forte dans la campagne des régionales. Donc on était sur la liste d'union, mais on avait notre propre expression. Par exemple, on avait notre journal. Le journal des communistes dans la campagne. En plus du journal unitaire, ça c'était acté par le PS. » (Entretien, élu)

coulisses des négociations d'alliance, l' élu choisit d'utiliser les meetings électoraux pour émettre des propositions en matière de démocratie participative de son propre chef :

« Et dans la campagne, bon, dans les meetings, dans les débats, nous on a lancé des propositions sans forcément... sans concertation avec le PS. Et notamment celle-ci de la création d'un espace citoyen régional. Moi j'ai lancé cette idée à plusieurs reprises dans des débats, dans des meetings. Et moi j'ai senti que ça accrochait, ça accrochait bien. Et puis bon un jour je me suis dit mais si on gagne, il faudra qu'il y ait un élu qui s'occupe de ça, sinon ça avancera pas quoi, on n'arrivera pas à le concrétiser. J'ai lancé l'idée dans un meeting de... pourquoi pas la création d'une vice-présidence à la démocratie participative ? Et puis, une fois, deux fois, trois fois, quatre fois et puis après ça devient... force matérielle » (Entretien, élu)

Cette stratégie de propositions lors de meetings s'avère payante, puisqu'elle suscite, toujours d'après l' élu, l'approbation des personnes présentes lors de ces réunions<sup>694</sup> et surtout l'obtention d'un poste de vice-président en charge de la démocratie participative. De leur côté, les membres du Parti Socialiste et notamment le directeur de campagne, livrent une lecture différente de l'avènement de la démocratie participatives. Selon le directeur de la négociation inter-partisane du PS, son Parti « tempère » les ardeurs de ses camarades :

« C'était [*la démocratie participative*] porté par plusieurs parti. C'était porté par le PC, c'était porté par les Verts et c'était porté par le PS. Ça n'a pas été l'objet si vous voulez d'une... comment dire... d'une controverse entre nous. [...] Donc nous [*le PS*] avons été amené à formaliser un peu ce genre de choses. Et je dois dire qu'il y a eu un accord entre le PC, les Verts sur cette formalisation [...] mais avec des discussions importantes. Parce qu'à un moment donné, certains mettaient principalement l'accent sur la démocratie participative, d'accord, mais quand on est au pouvoir, qu'il soit important ou qu'il soit... enfin, quelle que soit la taille de la collectivité, quand on est au pouvoir on est au pouvoir, je veux dire, bon... Donc je pense que le PS par sa contribution a remis... peut être trouvé un équilibre entre la démocratie participative au sens du citoyen à l'origine de tout, d'accord, et puis la démocratie représentative qui si vous voulez fait que, bon, ma foi on est élu sur des programmes » (Entretien, élu)

Un autre responsable du PS, élu régional de premier plan, confirme ce partage de la thématique entre forces politiques, mais insiste sur la concession honorifique accordée au leadership du PC par le PS. La démocratie participative, que tous les partis en présence soutiennent, aurait été institutionnalisée de manière à satisfaire aux exigences soudaines de l'appareil communiste :

« Oui elle [*la démocratie participative*] a une place, alors... ben, je dirai pour trois raisons. L'une c'est que sur un certain nombre de domaines, moi je suis assez favorable à ça et les gens qui

---

<sup>694</sup> « Et moi je me souviens d'un des derniers meetings à Lyon, bon c'était l'intervention que j'ai faite qui a eu le plus de... enfin à l'applaudimètre... et puis il y avait beaucoup de jeunes. Bon du coup quand c'est comme ça... en fait y avait une sorte... il y avait un courant quoi » (Entretien, élu)

mènent la campagne, même si Queyranne est lui même assez réservé... il est pas hostile, mais à l'époque il est pas Royaliste, [...] Et les gens qui participent de ça sont plus proche de la Deuxième Gauche, il y a des gens comme... enfin les gens qui font le programme et tout ça, bon. [...] Les communistes sont... c'est le moment où les communistes enfourchent le thème de façon presque caricaturale, avec l'idée, le sentiment presque qu'ils vont se laver de tous les péchés du stalinisme et de la... et du centralisme démocratique, donc... et donc de façon très, très caricaturale. C'est l'appareil du PC qui même nous demande d'avoir le poste de VP démocratie participative. Et je dirai, c'est très dans l'air du temps des Verts locaux en plus. Ça fait partie des choses... au total il y a plutôt un consensus des trois grandes formations de gauche pour en faire un thème significatif. » (Entretien, élu)

Pour le responsable des négociations programmatiques des Verts, le climat consensuel permet un accord de principe, couplé d'un engagement très flou en termes de propositions concrètes. L'accord est trouvé et le huitième point du programme collectivement défendu :

« Nous quand on négocie le programme, [...] pour nous mettre en place des mécanismes comme ça de démocratie participative, ça faisait partie de nos points incontournables. Et puis ô miracle, ô chance c'est aussi un point que veulent absolument les communistes et les socialistes. Donc on n'a pas eu beaucoup de difficultés pour écrire ça. [...] On n'a pas pu rentrer dans le détail, mais c'est quand même un accord qui fait 14 pages et qu'on a négocié à raison de quatre heures par page. Donc voilà. » (Entretien, élu)

Toutefois, le leadership de l'ancien président du groupe communiste sur la question, s'il est peu démenti<sup>695</sup>, doit également s'imposer au sein de son propre parti. Un membre de la liste communiste, proche de la tête de liste, souligne l'enjeu de cette adhésion collective, obtenue mais pas automatique :

« Dans cette campagne, elle a été... j'ai envie de dire un peu... assez rapidement conduite au niveau régional quand même par *le vice-président en charge de la démocratie participative*, même bien sur s'il n'était pas seul, puisque beaucoup de fédérations, même si toutes les fédérations n'étaient pas forcément toutes vraiment convaincues de la démocratie participative. C'était quelque chose de nouveau, ça reste encore quelque chose de nouveau et qui peut, même si elle a tout son sens, n'apparaît parfois pour certaines fédérations, comme n'étant pas le facteur premier du changement mais pensant plus sur les conséquences des politiques néfastes de la droite. Mais pour nous en tous les cas, une grande partie des rhônalpins, des militants

---

<sup>695</sup> Un membre de la liste UDF-UMP confirme lui aussi que la démocratie participative est identifiée comme un thème « communiste » : « Donc la démocratie participative elle a explosé en 2004 et j'ai bien compris moi après coup que ceux qui avaient été les plus pesant puisqu'ils ont obtenu et on reparlera de ça, ils ont obtenu la vice-présidence ce sont les communistes. Les communistes ont compris qu'il y avait une brèche dans laquelle ils pouvaient s'engouffrer, qu'ils pouvaient s'en revendiquer, ce qui est d'ailleurs culturellement, historiquement assez extraordinaire, mais bon on va rester... on va pas être polémique. Mais donc c'est les communistes qui se sont emparés de la démocratie participative par le vice président après. Et à ce moment là chez nous, aucune discussion. » (Entretien, élu)

communistes, c'était... ça représentait un élément fondamental de la nouveauté politique qu'on pouvait proposer dans cette campagne. » (Entretien, élu)

Les Verts, arrivés entre les deux tours dans l'accord de majorité, n'approuvent pas la stratégie consistant à réclamer une vice-présidence uniquement dédiée à la démocratie participative. Pour une élue régionale de la liste verte, la démocratie participative doit rester une dimension transversale. Elle est donc incompatible avec une vice-présidence spécifique :

« Depuis le début nous on souhaitait que ce soit transversal donc voilà... donc jusqu'au bout on a souhaité que ce soit transversal. Ça ne l'a pas été, donc après on s'est dit il faut s'impliquer dans la commission, il faut vraiment qu'on fasse qu'au niveau de la région on est le plus de... mettre en place les plus de dispositifs pour faire participer les citoyens et qu'on aide et c'est ça l'intérêt du comité technique, toutes les expériences qui ont une démarche participative, puissent financer au niveau de la région. » (Entretien, élue)

Malgré cette réticence, le principe d'une vice-présidence à la démocratie participative est acté entre PC et PS et les Verts (malgré leur opposition à cette décision). La demande en provenance du Parti Communiste et plus précisément de sa tête de liste régionale est validée par l'ensemble des forces politiques de la « gauche plurielle » reconstituée. L'entreprise politique est un succès.

## 2) Bourgogne : des pistes d'action non négligeables

En Bourgogne, suite aux élections primaires mouvementées du PS (cf. Chap. 3), le programme la gauche plurielle (PS-PC-MRG-Verts) fait état d'intentions déclarées en matière de démocratie. Sur le document adressé aux électeurs et présentant ce programme<sup>696</sup>, les engagements en matière de « démocratie de proximité » bénéficient d'un encadré distinct du reste des priorités d'action de la liste (parmi lesquelles figurent l'emploi, la jeunesse, le logement, la santé, les services publics, l'environnement et la qualité de vie). L'encadré tranche avec la mise en page du document et le rend particulièrement visible. A travers le slogan affirmant que « les citoyens bourguignons pourront contrôler le respect de nos engagements », c'est l'apparition d'un nouveau « style » de gouvernement régional qui est assurée aux électeurs. Là où la droite « a gouverné sans les citoyens », la gauche pense « que la région doit rompre avec cette logique ». Pour prouver la sincérité de ses intentions participatives, la gauche plurielle régionale s'appuie sur la conduite de sa campagne :

« La démocratie régionale au quotidien passe par l'implication des citoyens, des associations et des syndicats dans les projets de territoires. C'est cette démarche qui nous a animé lorsque nous avons lancé la consultation « La Bourgogne en question ». Vous avez été des milliers à répondre au questionnaire, à venir débattre dans les forums départementaux et régionaux. Le contrat que

---

<sup>696</sup> Rassemblement de la gauche pour une Bourgogne républicaine, sociale et écologique, *Notre Contrat pour la Bourgogne*, élection des 21 et 28 mars 2004, février 2004, tract électoral, p. 5.

nous vous proposons aujourd'hui pour la Bourgogne, nous l'avons bâti ensemble. Demain, si vous choisissez de porter à la tête de la région la liste « Rassemblement de la Gauche pour une Bourgogne républicaine, sociale et écologique », conduite par François Patriat, c'est la même méthode de gouvernement avec les citoyens que nous mettrons en place. »<sup>697</sup>

Au-delà du discours d'intention, le programme de la liste annonce cinq chantiers (tableau 33), qui se présentent comme autant de mises en application de l'engagement en faveur d'une « démocratie de proximité.

**Tableau 33 : Les cinq chantiers annoncés par la liste de gauche en matière de démocratie (Bourgogne 2004)**

Réaliser un compte-rendu annuel de nos actions adressés à tous les Bourguignons et des forums participatifs dans les quatre départements pour assurer, dans nos choix budgétaires, le respect des engagements pris devant les électeurs.
Mieux informer les Bourguignons des activités du conseil régional par la mise en place d'un site Internet interactif ou seront diffusés tous les débats régionaux.
Associer les Bourguignons aux choix régionaux, en les consultants sur les priorités du budget régional
Créer un conseil régional des lycéens et des apprentis.
Favoriser les échanges entre associations par la mise en place d'un forum annuel des associations bourguignonnes.

Pourtant et malgré ces quelques propositions, la démocratie participative constitue un thème encore marginal dans la campagne de la gauche plurielle. Le candidat déchu des primaires socialistes, seconde personnalité politique du parti durant cette campagne, indique que malgré quelques éléments disparates situés dans le programme « [...] tout ça est très banal. On n'a pas fait... on n'avait pas une campagne centré là-dessus. » (Entretien, élu). Un élu membre du Parti Communiste, confirme le faible enjeu que représente la démocratie participative en termes de propositions concrètes :

« Non, nous on l'a mis [*la démocratie participative*], c'était dans le programme y compris dans les propositions communes, mais si on regarde... [...] parce que j'ai envie de vous dire à part dans le domaine des transports, où il y a une réalité avec sa pratique dont on vient de parler, dans les autres secteurs c'est relativement peu fréquent. » (Entretien, élu)

Les Verts, adoptant une stratégie d'alliance au premier tour, contrairement à la situation rhônalpine, ne portent pas spécifiquement cette thématique. Le responsable des négociations avec le Parti Socialiste impute cette faible présence du thème au manque d'expérience des leaders de la liste écologiste :

« On avait une demande effectivement sur ce thème là [*la démocratie participative*] mais un peu comme sur les autres thèmes, c'est à dire que c'était assez peu précis. [...] Sur les comités de ligne on était un peu plus précis, par ce quelque chose que nos élus sortants connaissaient. Sur le reste on était... Sur la question des forums participatifs qui étaient proposés par le PS, on pensait que ça pouvait être quelque chose d'intéressant. » (Entretien, élu)

<sup>697</sup> *Idem.*

La question de la démocratie participative, faute d'être un thème central de campagne comme elle a pu l'être en Rhône-Alpes, n'en demeure pas moins présente sous la plume et dans les actes des dirigeants de la campagne socialiste. Mais cette « démocratie participative », s'exprimera plus à travers l'organisation même de la campagne que par l'élaboration d'un programme la concernant.

### 3) Ile-de-France : L'alternative citoyenne

En Ile-de-France, quelque soit les listes de gauche (PS-Verts ou Alternatives Citoyennes-PC), le thème de la démocratie participative ne figure qu'à une place très modeste. Le coresponsable de la communication pour la campagne de la liste PC-Atelier Citoyen, proche de Patrick Braouezec et futur chargé de mission de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, ne perçoit pas la démocratie participative comme un élément central de la campagne :

« Ça a été un élément parmi d'autres. En plus il faut voir que le... la question qui était au cœur de cette, autant que je m'en souviens, de cette élection régionale de 2004, c'était les questions sociales. [...] donc c'était vraiment ce qui était déterminant et je pense dans le discours aussi, c'était les questions sociales, les questions des chômeurs, les questions de précarité, etc. ça c'était une question très, très forte. Une autre question qui a été portée très fortement par notre campagne, c'est les questions de la lutte contre les discriminations et du respect de la diversité, de l'égalité quelque soit son quartier ou son origine. [...] Et puis le fond sur la démocratie, c'était les mots d'ordre, rien sans vous, de la rue aux urnes, la gauche populaire et citoyenne, donc tout ça était porté. Si on prend le terme lui-même démocratie participative, le terme lui-même était pas le cœur de la campagne » (Entretien, collaborateur)

La tête de liste régionale AC, future vice-présidente en charge de la démocratie régionale, confirme ce primat des questions sociales et affirme ne pas avoir été, elle-même, un soutien actif des questions de démocratie participative :

« Et donc on avait eu beaucoup, beaucoup de débat sur les questions démocratiques. Et moi [...] je défendais à l'époque l'idée que la démocratie n'était pas centrale et que ce qui était important c'est la question sociale... enfin c'est toute mon histoire et que ce qu'il fallait c'était... bon » (Entretien, élu)

Même marginale, la démocratie participative est tout de même plus explicitement assumée au sein de la liste d'alliance PS/Verts emmené par Jean-Paul Huchon, qui brigue alors un nouveau mandat. Dans le document de campagne, intitulé « Huchon avec les franciliens, notre projet », la liste annonce six principaux points d'engagements programmatiques auxquels s'ajoute la démocratie participative, qui constitue une sorte de septième point, placé en épilogue des engagements. La liste annonce vouloir agir « pour une démocratie francilienne », en évoquant la conduite « participative » de la campagne – sur laquelle nous reviendrons. La liste affirme, dans un autre document de

campagne, que « les choix qui engagent l'avenir ne peuvent plus être le fait d'un homme seul ou d'un petit groupe [*et qu'*]il faut créer en Ile-de-France les conditions d'une démocratie participative »<sup>698</sup>. Mais au-delà des slogans, la liste propose la mise en place d'une série de *dispositifs* destinés à assurer l'existence d'une démocratie francilienne :

« Nous instaurerons une démocratie participative par : le financement de 50% des emplois jeunes des associations d'intérêt régional ; la création d'un « conseil des territoires » sur le modèle des conseils de quartier ; la mise en place d'un conseil régional des jeunes ; l'inscription à l'ordre du jour du conseil régional de toute pétition signée par au moins 10% de franciliens ; une voix délibérative pour les usagers du syndicat des transports d'Ile-de-France ; la création d'un observatoire de lutte contre les discriminations. »<sup>699</sup>

La démocratie participative désigne l'agencement de ces dispositifs disparates, regroupant des dispositifs attendus (le CRJ), plus innovants (le droit de pétition, le conseil de territoire) ou plus vagues (la « voix délibérative » des usagers des transports) et d'autres entretenant parfois des liens peu évidents avec la démocratie participative (les emplois jeunes, l'observatoire des luttes contre la discrimination). Il est impossible de distinguer l'origine partisane de chacun d'entre eux : PS, Verts et MRG ont été impliqués dans la rédaction de ce programme et il est difficile de savoir si tel ou tel parti en a été plus porteur que les autres. Néanmoins, l'une des porte-paroles de la campagne, appartenant aux Verts, affirme que nombre de propositions concernant la démocratie participative proviennent de son parti, exception faite du CRJ et de l'observatoire. L'élue défend, par exemple, l'idée d'un conseil de territoire<sup>700</sup>. Les engagements de la liste régionale ont dépassé le seul projet du

---

<sup>698</sup> Liste de rassemblement de la gauche, Socialistes, Radicaux et Verts, *Bien vivre en Ile-de-France. Pour une région humaine et forte. Notre Projet*, tract électoral, p. 24

<sup>699</sup> Liste de rassemblement de la gauche, Socialistes, Radicaux et Verts, *Huchon avec les franciliens. Notre projet*, tract électoral, p. 8. Le projet complet fournit une liste encore plus étoffées : « financement à 50 % des emplois associatifs d'intérêt régional offerts aux jeunes ; ouverture d'une maison des Franciliens par département où ils pourront rencontrer leurs élus, connaître l'ensemble des aides régionales et être consultés sur les projets régionaux ; création d'un numéro vert « Ile-de-France Info région » ; mise en place d'un Conseil Régional des Jeunes ; présentation d'un compte-rendu de mandat annuel par département ; création de « conseils de territoire » sur le modèle des conseils de quartiers ; évaluation de toutes les politiques régionales par les associations franciliennes assistées par des experts indépendants ; inscription à l'ordre du jour du Conseil régional de toute pétition signée par au moins 10 % des électeurs inscrits ; voix délibérative des usagers au Conseil d'administration du Syndicat des transports d'Ile-de-France ; présence des associations de riverains dans les jurys d'architecture régionaux ; mise à l'ordre du jour du Conseil régional d'un projet par séance présenté par l'opposition régionale ; publication sur Internet de toutes les décisions régionales », Liste de rassemblement de la gauche, Socialistes, Radicaux et Verts, *Bien vivre en Ile-de-France. Pour une région humaine et forte. Notre Projet*, tract électoral, 24 p.

<sup>700</sup> « Les histoires des conseils de territoire, moi je pense que c'était intéressant de fabriquer quelque chose, non pas ex nihilo sur onze millions de personnes parce que ce serait débile ça, ça n'a pas de sens, mais par contre de le fabriquer avec les conseils existants, voir comment pour le coup on aurait pu faire une ramification, faire remonter des choses. C'est-à-dire au lieu nous, en étant région, de passer uniquement par les partenaires intermédiaires institutionnels, pouvoir avoir aussi des partenaires et des... strictement avec le citoyen, organisé en conseil de quartier et tout ça, de ville et tout, je pense que c'est intéressant. » (Entretien, élu). Durant la campagne, la proposition de l'élue aurait été relayée par la conseillère du cabinet de Jean-Paul Huchon et finit par figurer dans le programme.



CRJ. Pourtant, malgré cette extension, les engagements n'obtiennent à aucun moment l'assurance d'un soutien des leaders socialistes, pas plus que d'engagements concrets sur leur matérialisation.

La liste PC-AC est quant à elle nettement moins mobilisée sur les questions de démocratie participative. Dans les documents de campagne produits par le PC, la démocratie participative figure toutefois de manière explicite. La liste emmenée par Marie-Georges Buffet propose notamment d'instituer une « région où chacun aura son mot à dire »<sup>701</sup>. Le message adressé est explicite : « nous vous proposons de vous donner un droit de parole et de contrôle sur les décisions prises »<sup>702</sup>. Plus concrètement, la liste souhaite adopter une « charte de la citoyenneté » au niveau local, départemental et régional, en affirmant que « ces textes définiraient les conditions d'accès de tous à l'information, les structures de participation, les droits d'initiative populaire et la mise en place de structures d'évaluation publique des politiques menées par le mouvement social, ses représentants et la population elle-même »<sup>703</sup>. Il est également question d'instaurer des « budgets participatifs », des « référendums locaux », une « démocratisation de l'appareil administratif » et un « observatoire des engagements »<sup>704</sup>. Enfin, l'agenda 21, lui aussi envisagé, est présenté comme un outil permettant de mettre « la démocratie participative au service d'une politique tournée vers le développement durable »<sup>705</sup>. En dehors de ces quelques éléments, qui ne seront pas conservés dans la conduite de la campagne entre PCF et AC et malgré la vraisemblable tenue de débats en interne sur les questions démocratiques, la démocratie participative est peu présente à la gauche du Parti Socialiste.

#### 4) Nord-Pas-de-Calais : l'héritage Verts

En Nord-Pas-de-Calais, si aucune proposition en termes de démocratie participative n'est explicitement formulée dans les trois campagnes des listes de gauche présentes au premier tour (socialiste, communiste, verte), les Verts souhaitent s'affirmer comme la principale force politique portant la thématique, puisque celle-ci constitue un thème essentiel de leur action politique régionale depuis la mandature 1992-1998. Ce soutien à la démocratie participative les distinguerait des autres listes. L'engagement de leur tête de liste dans un SRADT « participatif », ou l'adoption des comités de ligne sont présentées comme les preuves de cette différence :

« L'un des grands combats du *président de la commission transport [élu Verts 1998-2004]* a concerné les comités de ligne. L'idée est simple : il s'agit de consulter les usagers du TER pour les associer à la réflexion sur la qualité du service offert. Simple, mais pas évidente pour tout le monde : « Il a fallu cinq longues années pour que les comités de ligne se mettent en place,

---

<sup>701</sup> Parti Communiste Français, *Projet des communistes pour l'Ile-de-France*, tract électoral, p. 7

<sup>702</sup> *Idem.*

<sup>703</sup> *Idem.*

<sup>704</sup> Cet observatoire est vraisemblablement lié à la conduite de la campagne du PS (voir infra B- 2)

<sup>705</sup> Parti Communiste Français, *Projet des communistes pour l'Ile-de-France*, tract électoral, p. 8

déplore le président. En effet, les élus socialistes, qui, pour la plupart, ne prennent jamais le TER, n'étaient pas enthousiastes ». Pourtant, le Conseil régional ne partait pas de zéro : une Commission régionale des usagers de transport, composée de cheminots, d'associations de consommateurs et d'usagers, existait déjà. Finalement, les Verts ont eu gain de cause. Depuis mars 2003, 13 comités de ligne ont été mis en place sur l'ensemble du réseau régional. Ils sont composés d'élus, de 1998-2003 - L'action des élus Verts de la région Nord-Pas-de-Calais 27 responsables de la SNCF et du Conseil régional, d'usagers réguliers du TER... Chaque comité de ligne doit se réunir deux fois par an en moyenne. »<sup>706</sup>

Mais les Verts sont plus que les partisans de la démocratie participative : ils affirment en être les gardiens et les défenseurs. Ainsi, réalisant un bilan de mandat à la veille des élections régionales, les Verts soupçonnent publiquement le Parti Socialiste de ne pas être franchement favorable à la démocratie participative :

« Les socialistes ne cachent pas que le modèle participatif prôné par les Verts ne les convainc pas. D'après l'une des collaboratrices du groupe, « il s'agit d'un blocage culturel : pour les élus PS, faire participer les habitants, c'est perdre de la légitimité. Ils ne comprennent pas qu'au contraire, la démarche participative crée les conditions optimales pour la prise de décision. Les élus PS soupçonnent ceux qui prônent la concertation d'être dans une logique clientéliste ou électoraliste »... »<sup>707</sup>

Les Verts affirment que le mandat 1998-2004 a été l'occasion pour les socialistes d'écarter le thème de la participation et d'enterrer les initiatives amorcées : « Quelques chantiers ouverts avant 1998 par les Verts ont été laissés en jachère : le travail de réflexion mené lors des Assises du Travail et de l'Emploi n'a pas été poursuivi »<sup>708</sup>. Les Verts affirment qu'une menace pèse sur cet enjeu et qu'eux seuls sont en mesure d'en assurer la pérennité. Pourtant, malgré le positionnement écologiste, la fusion des trois listes pour le deuxième tour ne débouche pas sur une valorisation spécifique du thème de la démocratie participative. Le silence relatif de la campagne de gauche du deuxième tour sur ce point ne doit pourtant pas masquer le maintien d'une autonomie politique des Verts, issue de la conduite séparée des campagnes de la gauche plurielle. Cette autonomie, dont on a vu qu'elle se base en partie sur la revendication d'une plus forte démocratie participative, assure la continuité de l'existence du thème et la pérennisation des agents engagés dans sa promotion.

---

<sup>706</sup> Groupe Verts Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *1998-2003 - L'action des élus Verts de la région Nord-Pas-de-Calais* 2004, p. 26.

<sup>707</sup> *Ibid.*, p. 23

<sup>708</sup> *Ibid.*, p. 26

## **B) Des campagnes « participatives » ?**

L'aléa des alliances politiques n'affecte pas uniquement la constitution des listes et des programmes. La période de la campagne électorale précédant les élections régionales de mars 2004 est également le théâtre partiel et différencié d'un usage de techniques « participatives » dans le cadre de la mobilisation électorale. Lorsque Rémi Lefebvre et Magali Nonjon (2003) analysent les « preuves » témoignant de l'importance grandissante du recours à la démocratie participative dans le champ politique, l'utilisation de techniques participatives lors des campagnes électorales figure au premier plan : les auteurs notent ainsi qu'il est « significatif que le registre participatif ait transformé et en quelque sorte contaminé les pratiques de mobilisations électorales qui semblent obéir à une nouvelle économie symbolique » (Lefebvre Nonjon 2003, p. 23). Dans nos cas d'études, seuls deux des quatre régions, Bourgogne (1) et Ile-de-France (2), ont recours à des techniques de mobilisations électorales qualifiées de « participatives » par les acteurs eux-mêmes. En revenant sur le détail de ces campagnes participatives, nous souhaitons souligner qu'au-delà de leur aspect symbolique, celles-ci sont l'occasion d'implanter pour la première fois des dispositifs et des techniques très appréciés par les conseils régionaux.

### **1) Bourgogne : questionnaire et scepticisme**

Pour sa campagne, la liste de gauche plurielle en Bourgogne adopte une procédure de consultation, permettant d'énoncer *a posteriori* un discours sur la nature « participative » de la construction du programme de l'alliance entre PS, PCF, Verts et PRG<sup>709</sup>. C'est le directeur de campagne de la liste commune, membre du PS, proche de François Patriat et futur vice-président en charge (entre autre) de la démocratie participative, qui initie cette procédure. Il s'inspire pour cela de ses précédentes expériences de campagnes municipales. Elle est essentiellement constituée de deux outils d'échanges entre la liste de gauche et les électeurs bourguignons.

D'une part, un questionnaire est adressé à l'ensemble des « citoyens » bourguignons. Le questionnaire est tiré approximativement à 500 000 exemplaires, soit 30% des habitants que compte la région<sup>710</sup>. Il propose aux électeurs potentiels de hiérarchiser des priorités d'action, présentées sous forme de listes, suivant le principe d'un classement (de un à cinq) de différentes propositions suggérées par le biais d'un Questionnaire à Choix Multiples<sup>711</sup>. La liste de gauche assure qu'elle

---

<sup>709</sup> Voir à ce propos les déclarations de François Patriat, élu président de la région, « La Bourgogne va tester la démocratie participative », *Le Monde*, 8/04/2004

<sup>710</sup> Source : recensement INSEE 2008.

<sup>711</sup> Par exemple à la question « que préconisez vous pour promouvoir l'emploi et soutenir le développement économique ? », cinq réponses étaient proposées : Aider en priorité les entreprises qui s'engagent à ne pas licencier, à ne pas délocaliser leurs activités et à respecter l'environnement ; Faciliter et accompagner la création d'entreprises innovantes ; Créer un fond d'aides pour les jeunes, les salariés victimes de licenciements et les demandeurs d'emploi ;

priorisera les actions à mener en fonction des hiérarchies suggérées par les questionnaires complétés et renvoyés. L'équipe de campagne annonce un retour de 5200 questionnaires<sup>712</sup>, soit l'expression de 0,30% de la population totale, qu'elle peut désormais annoncer comme autant de « participants » à l'écriture du programme. D'autre part et dans le même temps, quatre réunions publiques sont organisées dans les quatre départements qui composent la région<sup>713</sup>. Ces réunions sont des rassemblements de campagne très classiques, obéissant à un modèle commun. La réunion se fait en présence de personnalités politiques inscrites sur la liste mais issues du département où se déroule la réunion. Quatre grands thèmes d'action sont proposés aux participants<sup>714</sup> et sont présentés par un membre de la liste, différent lors de chaque réunion<sup>715</sup>. Pour chaque thème, la liste s'oppose en une phrase à une tendance néfaste imputée à l'action de la majorité du conseil régional (ou du gouvernement français) de l'époque, débouchant ainsi sur une proposition. La succession de propositions fait ainsi émerger, peu à peu, les contours du programme de gauche présenté aux électeurs bourguignons. Ce procédé permet notamment à la liste de gauche d'annoncer explicitement ses intentions « participatives »<sup>716</sup>. Chaque réunion s'accompagne d'échanges avec les personnes présentes dans la salle et se termine par une invitation à aller remplir le questionnaire adressé aux bourguignons dans la démarche de campagne.

Au terme de ces réunions et de l'enquête, la liste organise un forum final de restitution. Ce forum, tenu à Dijon le 24 janvier 2004, prend une tournure toute particulière, liée à la volonté de la liste gauche plurielle d'afficher sa capacité d'écoute et de prise en compte des avis recueillis, capacité renforcée « grâce » aux questionnaires et aux réunions. Faute de dénoncer l'activité du

---

Mettre en place des contrats pluriannuels de développement des entreprises ; Permettre l'émergence de l'économie solidaire en Bourgogne. Le questionnaire comporte au total quinze questions. Chaque questionnaire est accompagné d'une enveloppe préaffranchie et d'un courrier du candidat expliquant les enjeux du questionnaire. Cf. François Patriat, candidat socialiste à la présidence de la région Bourgogne, *La Bourgogne en question*, document de campagne électorale 2004, 4 p.

<sup>712</sup> Ces données sont invérifiables, mais sont annoncées publiquement lors des forums de restitution. Le futur vice-président en charge des finances et de la démocratie participative, alors directeur de la campagne, affirme lui avoir reçu « quatre ou cinq mille retours » (entretien, élu)

<sup>713</sup> La liste de gauche plurielle qui qualifie ces réunions de « forums » tient ces réunions au mois de décembre 2003 : le 10/12/2003 à Dijon (Côte d'Or) ; le 11/12/2003 à Auxerre (Yonne) ; le 12/12/2003 à Montceau-les-Mines (Saône et Loire) ; le 18/12/2003 à Nevers (Nièvre). La liste des diaporamas de présentation utilisés lors de ces forums est fournie dans l'inventaire de nos sources.

<sup>714</sup> 1) Une Bourgogne dynamique et solidaire Emploi, éducation et formation, recherche et agriculture ; 2) Une Bourgogne au service du public Logement, transports collectifs, services publics, santé, TIC ; 3) Une Bourgogne vivante Culture, sports et tourisme 4) Une Bourgogne durable et proche des Citoyens Environnement, qualité de vie et démocratie de proximité. Extrait des diaporamas de présentation lors des quatre réunions. On retrouve exactement ces points lors de chaque réunion. A la fin du questionnaire, les répondants peuvent demander à être invité à l'un de ces forums, en cochant une case.

<sup>715</sup> Un candidat Verts le 10/12/2003 à Dijon (Côte d'Or) ; Un candidat PS le 11/12/2003 à Auxerre (Yonne) ; Un candidat Verts le 12/12/2003 à Montceau-les-Mines (Saône et Loire) ; Un candidat PS le 18/12/2003 à Nevers (Nièvre).

<sup>716</sup> « Plus généralement, la participation des citoyens bourguignons aux décisions qui engagent durablement l'avenir de la Bourgogne doit être organisée » ; « Créer une véritable démocratie de proximité entre les citoyens et la région », extraits des diaporamas de présentation.

gouvernement et de la majorité de droite du conseil régional en place, comme dans les autres réunions, les leaders politiques se concentrent sur la présentation des priorités finales du programme de gauche, à l'attention d'un « vous » dont on détermine mal les contours. L'affirmation d'un engagement pour la démocratie participative se décline alors de deux manières : la liste de gauche met en scène la prise en compte de propositions des électeurs et profite de l'occasion pour affirmer sa volonté d'adopter, une fois élue, une forme plus « participative » de démocratie.

La mise en scène de la participation est tout d'abord mise en chiffre : la présentation du forum est ainsi introduite par une rubrique intitulée « votre participation », annonçant « 5 200 questionnaires retournés », « 4 forums départementaux » et « des idées, des projets pour bâtir ensemble notre « Contrat pour la Bourgogne » en guise de mesure d'une participation des citoyens à la construction de la liste désormais appuyée par des faits tangibles »<sup>717</sup>. De cette consultation découle alors quatorze priorités, listées une à une<sup>718</sup>. Tout en annonçant les mesures, quatre représentants politiques de la liste interviennent successivement, abordant quatre thèmes d'intervention prioritaires et structurants<sup>719</sup>. Les candidats mettent également en scène la tournure participative de la campagne. En effet, chacune des interventions est introduite par une première rubrique, intitulée « paroles de bourguignons » et composée de verbatim très courts, manifestement extraits des réunions publiques. Pourtant, les propositions et grands axes thématiques présentés lors de ces forums n'apportent pas d'éléments nouveaux par rapport aux propositions présentées jusqu'alors dans les réunions publiques<sup>720</sup>. Pour résoudre ce problème, une rubrique intitulée « vos autres priorités pour la Bourgogne » vient alors s'ajouter aux quatorze priorités. Cette catégorie est explicitement présentée comme le résultat direct de la consultation opérée par la liste de gauche : « Dans vos réponses, dans les idées que vous nous avez transmises, vous avez toujours gardé à l'esprit l'avenir des jeunes, les personnes à mobilité réduite. La sécurité reste par ailleurs une thématique à laquelle vous vous montrez particulièrement sensibles »<sup>721</sup>.

---

<sup>717</sup> Extrait du diaporama de présentation servant de support à l'animation du forum de Dijon, 24 janvier 2004

<sup>718</sup> 1. Promouvoir l'emploi et soutenir le développement économique ; 2. Soutenir l'éducation, l'insertion professionnelle et l'enseignement supérieur ; 3. Faciliter l'accès à la santé ; 4. Faciliter l'accès au logement ; 5. Défendre et promouvoir l'environnement. ; 6. Défendre les services publics ; 7. Créer une véritable démocratie de proximité entre les citoyens et la région ; 8. Développer les transports collectifs ; 9. Faire de la Recherche et de l'innovation une priorité pour l'avenir de la Bourgogne ; 10. Renforcer la culture pour tous ; 11. Faciliter l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication ; 12. Défendre l'agriculture ; 13. Soutenir les pratiques sportives amateurs ; 14. Promouvoir un tourisme qui profite à tous. *Ibid.*

<sup>719</sup> Philippe Hervieu (Verts – Côte d'Or) : Une Bourgogne dynamique et solidaire ; Claude Pinon (PCF – Côte d'Or) : La Bourgogne au service du public ; Marie-Françoise Müller (PS – Saône-et-Loire) : Une Bourgogne vivante ; Martine Vandelle (PS- Nièvre) : Une Bourgogne durable et proche des citoyens

<sup>720</sup> Par exemple, les propositions en matière de renforcement d'une démocratie dite de « proximité » étaient déjà présentes dans le programme et ne font que ré-émerger grâce à l'exploitation des résultats des questionnaires.

<sup>721</sup> Extrait du diaporama de présentation servant de support à l'animation du forum de Dijon, 24 janvier 2004

Cette réunion publique finale est également l'occasion d'annoncer des vellétés participatives, s'appuyant cette fois-ci sur des résultats statistiques garantissant l'existence d'une *demande* des lecteurs en la matière. Les troisièmes et quatrièmes interventions d'élus abordent en effet une série de propositions visant à « créer une véritable démocratie de proximité entre les citoyens et la région »<sup>722</sup>, annonçant par la-même des actions concernant la démocratie participative. La liste de gauche s'appuie alors sur une batterie de chiffres et de verbatim tentant de prouver que l'offre répond à la demande. On apprend ainsi que « 87,6% souhaitent que le président de la région et son équipe réalisent un compte-rendu de mandat annuel par département » et que « 64% d'entre vous souhaitent être associés plus directement à la définition des orientations de votre région (budget participatif) ». L'apparition subite du budget participatif est renforcée par des verbatim de bourguignons, indiquant sans plus de précisions et sous forme de slogans, diffusés sur écran géant dans la salle de congrès : « un compte-rendu du budget pour tous » ou bien « Vive la démocratie citoyenne ».

Le processus bourguignon ne diffère qu'à de minces exceptions près – tenant essentiellement à la démarche du questionnaire – des dispositifs « classiques » de campagne électorale (rencontre avec les électeurs en réunion publique, démarchage, campagnes de communication). L'utilisation de la mise en scène d'une participation des électeurs est complètement assumée par le directeur de campagne de la liste de gauche plurielle :

« Quand on fait une campagne régionale, on sait bien que la région est totalement méconnue, que ses activités ne sont pas connues et qu'avant de vouloir élaborer des choses très complexes associant les citoyens, il y a une première étape qu'est nécessaire, qui est de faire partager aux citoyens le même référentiel pour qu'il puisse y avoir débat. D'où cette démarche participative, elle a existé pendant la campagne électorale. Ségolène n'a rien inventé, on l'avait fait. [...] il y avait des questions ouvertes [*dans le questionnaire*] mais c'était surtout une hiérarchisation de nos priorités, ou une confirmation de nos priorités. On n'a pas élaboré *ex-nihilo* le programme, pour une raison bien simple, c'est que les gens ne savent pas ce qu'une région fait, toujours le problème des référentiels. Ils vous parlent de route alors qu'on n'est pas compétent si vous ne téléguidez pas un peu les choses. Par contre, c'était essentiel pour voir quelles étaient les priorités concitoyens et on a fait ce questionnaire qui permettait de croiser les priorités de nos concitoyens avec les compétences de la région. Soit les compétences légales, soit les compétences optionnelles qui existaient, que l'ancien exécutif s'était donné où qu'on voulait se donner. » (Entretien, élu)

Toutefois, la lucidité des instigateurs s'accompagne d'un certain scepticisme des colistiers minoritaires et de la tendance NPS du Parti Socialiste. Sans dénier l'apport de ce type d'initiative

---

<sup>722</sup> *Ibid.*

pour une campagne électorale, plusieurs personnalités politiques impliquées dans la campagne soulignent la modestie de l'exercice. Pour la tête de liste des Verts, ce processus peut être difficilement qualifié de « participatif » :

« Moi je sais qu'à l'époque, pour moi c'était un coup de pub, c'était vraiment quelque chose qui était effectivement dans ce courant d'idées de faire de la démocratie participative, de demander leur avis aux gens. Bon, faire un questionnaire comme ça, à quoi ça a servi ? On avait déjà négocié les accords programmatiques par exemple. Est-ce que ça influait sur le contenu programmatique de la campagne ? Honnêtement je crois pas. » (Entretien, élu)

Sans partager totalement ce constat, le perdant des primaires socialistes, représentant du courant NPS, se montre lui aussi assez sceptique sur l'usage du questionnaire :

« Je sais comment ça a été fait, mais je n'exclue pas que ça ait été proposé par certains et utilisé par d'autres et un peu instrumenté. C'est des choses qu'on fait pas bien souvent. Pourquoi ? Parce qu'un questionnaire, là aussi, ça se construit, ça se fait pas n'importe comment, y a un avant et un après. Alors bien sûr, les gens qui recevaient un questionnaire dans leur boîte aux lettres, de la part d'une des équipes de campagne, ils trouvaient que c'était plus sympa que les autres qui régnaient depuis des années. Donc on les a un peu ringardisé avec ça. Mais en même temps, j'ai pas le souvenir que... enfin ce questionnaire, on n'a sans doute tiré des choses à l'époque, ça permettait quand même d'avoir aussi une certaine prise de parole de la population, qui est quand même très loin du conseil régional, qui sait pas trop à quoi ça sert, bon. » (Entretien, élu)

Malgré ces remarques, l'affiliation du processus de campagne à l'idée d'une démocratie participative permet au directeur de campagne (PS) d'affirmer son intérêt pour la notion et de prouver à renforts de chiffre qu'il existe, si ce n'est un besoin, du moins un attrait de la population pour celle-ci.

## 2) Ile-de-France : La conseillère, ses ressources et son isolement

L'arrivée, deux ans avant la campagne électorale, d'une fervente militante de la démocratie participative au sein du cabinet de Jean-Paul Huchon débouche sur l'adoption d'une technique de campagne se voulant elle aussi « participative ». Après avoir travaillé deux ans (2002-2004) sur le thème de la décentralisation, en écho à la réalisation de l'Acte II du gouvernement de Jean Pierre Raffarin (Marzelier 2004), la collaboratrice entreprend en effet d'impulser une dynamique de soutien à la démocratie participative au sein du conseil régional d'Ile-de-France :

« [...] l'alternative à la démo de proximité à la con de Raffarin, c'est une vraie démocratie participative, dont Ile-de-France pourrait être un labo. Bon, je me disais, ça quand même, Huchon, il doit pouvoir accepter ça. Et en même temps je me disais, bon, budget participatif tout ça, c'est trop radical pour un mec comme ça, donc je vais lui faire du participatif, enfin sous-

participatif, enfin quand même déjà ça acclimatera un peu et donc Campana, pour ça, convenait très bien. » (Entretien, collaborateur)

Afin de donner une tournure participative à la candidature du président sortant, censé incarner son soutien à la démocratie participative, la conseillère mobilise l'aide de ses réseaux et plus particulièrement celle d'un prestataire extérieur : l'agence *Campana-Eleb Conseil*. Fondée par deux anciens journalistes de télévision, André Campana et Jean-Charles Eleb (par ailleurs ancien secrétaire général de l'Union des Etudiants Communistes dans les années 1970), l'agence se compose des deux fondateurs et d'un troisième associé (Laurent Sablic). Elle propose une méthodologie d'animation, dite « participative », de réunions publiques reposant sur cinq étapes. Première étape : l'agence réalise une enquête audiovisuelle auprès de la population de la collectivité qui l'emploie. En posant les mêmes questions à une diversité de personnes « lambda » rencontrées au fur et à mesure du reportage, l'agence entend récolter « leur » parole. Deuxième étape : le film issu du reportage est diffusé à l'occasion de réunions publiques réunissant élus et population (dont les personnes s'étant exprimées dans le film). L'animation est assurée par l'agence et fait la part belle à l'expression de la salle. Troisième étape : au terme de ces réunions de dialogue et de débat, la tenue de groupes de propositions permet aux participants de suggérer des actions à la collectivité commanditaire. Quatrième étape : la collectivité doit fournir des réponses et des décisions, suivies, en cinquième étape par un Observatoire des Engagements spécialement créée. Ce processus est vendu clé-en-main par l'agence aux acquéreurs potentiels.

André Campana définit ses compétences de manière extrêmement claires. Il posséderait une capacité de mobilisation, lui permettant de faire venir massivement la population dans des espaces spécifiquement destinés à recueillir son expression :

« On a inventé un nouveau métier qui est la mobilisation. On a ici ou ailleurs, pour chaque opération des gens qui téléphonent, qui se déplacent, qui vont voir les gens, qui disent voilà, bonjour, il va y avoir un débat en direct machin, votre point de vue est important, est ce que ça vous intéresse de participer tout ça ? [...] il y a quatre fois plus de monde dans les réunions telles que nous les organisons. Il y a toujours 200, 250 personnes, c'est du monde. On arrive à bouger beaucoup de monde, si on fait 10 réunions publiques, ça fait 2500 personnes, plus l'enquête quali, plus les réunions de lancement et de restitution, ça fait 6000, 7000 personnes dans une ville de 40000 habitants, il y a un quart marchand qu'on estimera à 12 000 personnes, ça fait 50% du quart marchand, ça fait du monde, ça commence à faire beaucoup de monde. » (Entretien, consultant)

Les rapports entre l'agence de « mobilisation » et la collaboratrice du cabinet Huchon remontent à l'époque du cabinet de Frédérique Bredin : cette dernière avait alors sollicité le duo Campana-Eleb pour réaliser une opération du même type auprès de jeunes. La proximité avec Jean-Charles Eleb



(par le biais des réseaux militants) facilite encore un peu plus la mobilisation des experts par la conseillère. Pourtant, celle-ci n'a recours aux services de l'agence que dans la mesure où elle la considère comme le plus sûr moyen d'anticiper une éventuelle frilosité de Jean-Paul Huchon et de son entourage quant à un engagement trop ferme dans la promotion d'outils participatifs :

« Parce que je ne prends pas ce que fait Campana pour de la démocratie participative au sens strict. Mais c'est quand même une forme d'appel à la parole populaire des gens ordinaires. D'appel à l'intelligence des gens ordinaires. Donc je me disais, c'est le sous-sol de la démo part, mais c'est déjà une acclimatation bon... » « Mais bon, c'est pas un vrai partage de la décision. [...] Voilà. Donc c'est... disons que c'est le premier étage, voilà, de la démo part. Disons c'est le premier étage. » (Entretien, collaborateur)

Le recours aux services de l'agence est finalement accepté par Jean-Paul Huchon et supervisé par sa collaboratrice. Le processus se conduit pourtant en marge de la campagne et laisse indifférent la plupart des dirigeants politiques de la liste. Le travail d'enquête audiovisuelle et de réunions, qui prévoyait l'appui des fédérations du Parti Socialiste, est finalement entièrement conduit par l'agence, devant le peu d'enthousiasme des militants pour le démarchage de la population. Les réunions publiques réunissent peu de monde. Une séance de travail organisé avec un groupe de participants débouche toutefois sur la collecte de 220 propositions, dont 120 seront retenues par Jean-Paul Huchon. Le meeting du cirque d'hiver, organisé le 2 février 2004 à Paris, pour le lancement officiel de la campagne, incarne le peu d'attention porté par l'Etat major du Parti Socialiste à l'initiative *Campana-Eleb* :

« Mais tout ça n'est absolument pas valorisé dans la campagne en vérité. Ils ne s'en servent pas, parce qu'au fond, ils n'y croient pas. Ils pensent soit que c'est une lubie du président et encore quand ils ont vu que le président y allait mollo et... alors le grand meeting du cirque d'hiver, on décide quand même que sa dramaturgie se passera en deux temps. Premier temps, avec un panel de ceux qui parlent dans le film et qui ont participé au groupe de proposition, on fait défiler sur grand écran, les propositions retenues par Huchon et les participants donc qui étaient là, mettent l'accent... enfin chacun explique une des mesures les plus importantes, enfin qui lui tiennent le plus à cœur, où la plus décoiffante ou je sais pas quoi, Huchon répond. Donc toute la première partie du meeting c'était ça. Donc là on valorisait quand même la démarche et la deuxième partie c'était plus classique, le représentant des Verts venaient, le coco, le radical, le machin, le truc, le bidule. Et là dans ce cirque d'hiver qui était plein à craquer, plein d'apparatchiks de la région Ile-de-France et de la fédé de Paris, les mecs ont quand même été un peu scotchés. » (Entretien, collaborateur)

Malgré le meeting du cirque d'hiver, la « greffe » du thème de la démocratie participative ne prend pas en Ile-de-France. L'aspect participatif de la campagne électorale du président sortant n'est pas

une stratégie murement réfléchi. Elle est portée en interne par une personne isolée et perçue comme une intrusion par les militants des fédérations socialistes parisiennes. Cette expérience convainc d'ailleurs la collaboratrice de quitter ce milieu politique qu'elle considère comme hostile pour rejoindre d'autres horizons. En effet, quelques mois après l'élection, elle rejoint Ségolène Royal, son ancienne ministre de tutelle, devenue présidente de la région Poitou-Charentes, pour y devenir la principale artisanne de la mise en place des Budgets Participatifs des Lycées.

## II- Les arbitrages politiques

La victoire écrasante des listes de gauche donne lieu à des arbitrages politiques concernant la répartition des responsabilités politiques : vice-présidence, délégation spéciale, présidence de commission. Malgré les différences qui caractérisent chaque région, une ligne commune traverse les relations politiques des quatre majorités plurielles : une tension toujours vivante entre groupes politiques alliés pour marquer leur autonomie, leur spécificité et leur capacité d'action propre. Les attributions des postes de vice-président, de président de commission et des diverses responsabilités sont toutes liées à cet équilibre politique fragile. Si la plupart de ces négociations et de ces tensions se jouent entre groupes minoritaires (Verts, PC, PRG) et majoritaires (PS), les lignes de fracture et de positionnement peuvent traverser les groupes, comme c'est le cas en Bourgogne.

Cette répartition des responsabilités politiques est le premier facteur d'institutionnalisation de la démocratie participative. L'angle adopté ici pour rendre compte de la construction des configurations est celui de l'analyse biographique. Sans revenir sur une description détaillée de l'ensemble des membres de l'exécutif et conseillers régionaux, nous souhaitons mettre en valeur l'accession de différents partisans de la participation à des positions de responsabilités. L'importance de ces positions varie de région en région : une vice-présidence peut s'avérer être une manière déguisée de marginaliser un élu, ou à l'inverse représenter un trophée politique convoité. De plus, chaque partisan entre dans la thématique de la démocratie participative selon une trajectoire propre. Faute de construire une typologie d'élus, nous souhaitons éclairer la pluralité politique qui entoure l'émergence des différents projets politiques « régionaux » en matière de démocratie participative.

### ***A) Rhône-Alpes : démocratie participative et communisme***

L'engagement politique du conseil régional Rhône-Alpes se décline politiquement au terme d'un accord entre les partis de la majorité. Jean-Jack Queyranne est favorable à une action politique en faveur de la démocratie participative<sup>723</sup>. L'éloignement entre le citoyen et la région est le principal

---

<sup>723</sup> . Dans les années suivant son élection à la présidence de région, ce dernier renouvelle à diverses reprises son engagement en faveur de la démocratie participative, déjà exprimé durant la campagne. En 2006, le président affirme

argument utilisé par celui-ci pour justifier son choix, estimant que « la région doit être à l'écoute des préoccupations des territoires ». Celui-ci répond donc favorablement à la proposition du PC de dédier la quatrième vice-présidence du conseil régional au thème de la démocratie participative. Celle-ci est l'ancien président du groupe communiste. Parallèlement, l'assemblée régionale se dote d'une commission « Organisation, finances et démocratie participative » (Tableau 34). Cette commission a pour tâche d'examiner et de débattre l'ensemble des dossiers présentés au vote du conseil régional par le vice-président<sup>724</sup>.

La démocratie participative devient, de fait, un bien politique partagé entre plusieurs agents entendant promouvoir une déclinaison spécifique de celle-ci. Si le quatrième vice-président (1) est le plus partisan le plus visible, d'autres vice-présidents, appartenant à la Deuxième Gauche entendent eux aussi agir en faveur de la démocratie participative (2). Les Verts se partagent quant à eux entre surveillance des activités des alliés communistes et promotion d'actions autonomes (3). Malgré cet engagement pluriel et éclaté des élus régionaux, l'emprunte des communistes sur la démocratie participative (3) constitue la principale caractéristique de l'institutionnalisation politique en Rhône-Alpes.

**Tableau 34 : Commission n°12 Organisation, finances et démocratie participative**

	<b>Fonction</b>	<b>Sexe</b>	<b>Parti</b>
1	Président	H	PS-App.
2	1 <sup>er</sup> vice-président	F	PS-App.
3	2 <sup>ème</sup> vice-président	F	Verts
4	Membre	H	FN
5	Membre	H	FN
6	Membre	H	FN
7	Membre	F	PC
8	Membre	H	PC
9	Membre	F	PRG
10	Membre	H	PS-App.
11	Membre	H	PS-App.
12	Membre	H	PS-App.
13	Membre	F	PS-App.

	<b>Fonction</b>	<b>Sexe</b>	<b>Parti</b>
14	Membre	H	PS-App.
15	Membre	F	PS-App.
16	Membre	H	PS-APP
17	Membre	H	UDF
18	Membre	H	UDF
19	Membre	H	UDF
20	Membre	H	UMP -App.
21	Membre	H	UMP -App.
22	Membre	H	UMP-App.
23	Membre	H	UMP-App
24	Membre	F	Verts
25	Membre	H	Verts

ainsi que « la démocratie, ce n'est pas simplement élire des représentants. Il est tout aussi important que les élus rendent compte, écoutent, dialoguent pour que les politiques régionales avancent en relation avec les citoyens », Extrait du discours d'ouverture du colloque « Premières rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. Regards croisés, enjeux et perspectives. », 13 juin 2006.

<sup>724</sup> Ce dernier partage la commission avec le vice-président (PRG) délégué à l'administration générale, à la vie associative et aux relations extérieures et le vice-président (PS), chargé du budget

## 1) Une vice-présidence communiste à la démocratie participative

L'ancien président du groupe communiste est donc nommé, à sa demande, quatrième vice-président de la région Rhône-Alpes, délégué à la démocratie participative. Aperçu lors de l'élaboration du SRADT et de la campagne électorale de 2004, l'élus communiste connaît en 2004 l'apogée d'une trajectoire politique démarrée trente ans plus tôt. En effet, son entrée en politique remonte à Mai 68. A l'époque lycéen grenoblois, il vit ces événements essentiellement à l'intérieur de son établissement scolaire et situe son engagement politique dans leurs prolongements. Entré dans la lutte contre la guerre du Viêt-Nam, il adhère aux Jeunesses Communistes en 1969, principalement motivé par son appartenance familiale au Parti<sup>725</sup> et le besoin d'envisager son action dans le temps long. Militant au sein du cercle des jeunes communistes du lycée Champollion (Grenoble), il entre à la faculté de droit en 1972, où il rejoint l'Union des Etudiants Communistes (UEC). Renvoyé de l'Armée lors de son service militaire<sup>726</sup> en 1976, le militant communiste rate les inscriptions en faculté et traverse une période de chômage. Une période conclue en 1977, lorsque la mairie d'Epernay, en Champagne, tout juste conquise par une liste communiste aux élections municipales, le recrute en tant que directeur de cabinet.

L'arrivée à Epernay est le premier grand tournant de la vie politique du futur vice-président. Proposé par le bureau central des Jeunesses Communistes au maire de l'époque, Jacques Perrin, l'étudiant en droit se retrouve propulsé au poste de directeur de cabinet. Il a alors 24 ans. C'est à cette date qu'il entre au Parti Communiste et passe en 1979 un DESS de droit public spécialisé dans les collectivités territoriales à la faculté de Rungis. Sa formation universitaire et son expérience politique lui permettent d'assumer son poste. En 1980, après trois ans passés à Epernay, le jeune directeur de cabinet est contacté par le secrétaire général adjoint de la mairie de Fontaine, en banlieue de Grenoble. Le président du groupe communiste au conseil général et maire de Fontaine, Louis Maisonnat, cherche un attaché de groupe. Le retour au pays<sup>727</sup> se fait donc à la faveur d'une opportunité de carrière. Ce poste permet au nouvel attaché de groupe de côtoyer les figures du communisme isérois : entre autres, Louis Maisonnat, maire de Fontaine, Georges Kioulou, maire d'Echirolles et Michel Couëtoux, maire de Pont-de-Claix. Il prend alors des responsabilités au sein de la fédération de l'Isère du Parti Communiste (membre du comité fédéral) et devient secrétaire fédéral et donc permanent du parti communiste français, en 1989, à 36 ans.

---

<sup>725</sup> « Ma mère était membre du parti communiste » (Entretien, élu)

<sup>726</sup> « [...] ma copine m'avait envoyé deux articles de l'Huma que je n'ai jamais reçu et par contre après j'ai fait bataillon disciplinaire, tout ce qui faut » (Entretien, élu)

<sup>727</sup> « Les montagnes me manquaient quand même. C'est bien la Champagne, mais c'est quand même assez plat » (Entretien, élu)

Dans le même temps, ses activités au sein du Parti Communiste s'orientent progressivement vers l'échelle régionale. Il prend dans les années 1990, la charge de la coordination des comités régionaux du Parti Communiste. Progressivement, cette échelle fait politiquement sens pour le premier secrétaire de la fédération de l'Isère : la région représente pour lui « un niveau important de l'activité communiste » (Entretien, élu)<sup>728</sup>, quelque soit ses compétences, son pouvoir ou sa force de frappe. A l'écouter, le Parti Communiste serait sur le point partager sa vision. Cette orientation ne tarde pas à être suivie de velléités d'engagement électif. Il obtient son premier mandat à la faveur des élections municipales de 1995, sur la liste du maire d'Echirolles, mais reste « simple conseiller municipal », « élu de base » (Entretien, élu). Cette élection constitue tout de même un défi. En effet, les élus locaux communistes sont peu favorables aux candidatures de permanents. Pour le secrétaire fédéral, pouvoir se présenter aux élections et être élu est une victoire contre l'appareil communiste :

« C'était la première fois, alors que j'étais secrétaire fédéral depuis 89, c'était la première fois que j'avais... que je me présentais à des élections. Alors ça, c'est intéressant du point de vue de l'analyse du parti communiste dans l'Isère, cette différence que... c'est les élus principalement qui l'ont toujours instauré, cette différence assez marquée entre le parti communiste et ses dirigeants, qui en gros... ne devaient pas être élus quoi, en quelque sorte. C'est assez bizarre mais c'est comme ça. On leur proposait pas d'être élus. Il y avait une différence très marquée entre le parti communiste et ses élus. Puisque quand même, ça fait six ans, pendant six ans, je n'ai jamais été élu nulle part et donc bon... alors en même temps c'est bien le signe, aussi bien en 95 qu'en 98, d'une évolution, il y a eu une évolution, mais à l'époque c'était une séparation, il y avait une séparation entre l'appareil du parti et ses élus. » (Entretien, élu)

Dans la foulée de son engagement municipal, le secrétaire fédéral s'engage à l'échelle régionale. Le mandat régional occupe toutefois une place à part dans sa trajectoire, puisqu'il devient immédiatement président de groupe, dès son élection en 1998, et expérimente ses premières responsabilités en tant qu'élu. Et c'est dans la période qui s'ouvre de 1999 à 2004 que le leader communiste « découvre » la démocratie participative. Cette découverte se fait à l'occasion de l'élaboration du SRADT (Cf. Chap. 3). L'interruption abrupte du SRADT, ainsi que les balbutiements des comités de ligne initient le nouvel élu régional à la thématique de la participation :

---

<sup>728</sup> « J'étais intéressé dans le mouvement de décentralisation par l'émergence du fait régional. Et y avait un bouquin qui avait été écrit par Jean Giard, qui était élu à Grenoble à l'époque, sur le fait régional, à partir de la région Rhône-Alpes d'ailleurs. Un bouquin qui m'avait beaucoup intéressé. Et... mais bon à l'époque, le parti communiste était pas encore sur cette orientation là quoi, y avait un débat, y avait une écoute, y avait une prise en compte qui était réelle, mais c'était pas encore la prise en compte qu'il y a aujourd'hui quoi. Et donc j'ai... bon... moi on m'a... j'ai été élu, j'ai été chef de file des candidats communistes aux élections régionales parce que j'étais élu [...] Donc j'étais encore secrétaire fédéral mais pas pour longtemps parce que j'ai quitté en 99. Et j'ai été élu président du groupe communiste donc dès le début, depuis le départ. » (Entretien, élu)

« Je pense que c'est une expérience... enfin aussi bien le SRADT que les comités de ligne, c'est les deux que je me rappelle, ont été les deux expériences les plus... qui ont donné envie, quoi, qui ont donné envie d'aller beaucoup plus loin. Et puis c'était la position du groupe communiste, c'est-à-dire très offensif sur la question de la démocratie et de la participation. Une position de principe qu'on avait et, bon moi que j'ai depuis très longtemps, j'ai toujours été très sensible à la question de la démocratie, au sens du partage du pouvoir et donc tout ce qui allait contre ça, j'ai toujours eu beaucoup de difficulté à l'accepter, y compris dans notre propre cheminement de parti communiste. » (Entretien, élu)

La question démocratique occupe une place nouvelle dans la trajectoire de l'élu, tant est si bien qu'elle semble avoir « toujours existé » après une heure d'entretien. Mais sa progression vers le thème de la « démocratie participative » se fait en réalité sur un mode politique très spécifique. Le vice-président n'est pas un militant historique de la démocratie participative. De 1968 à 2002, celui-ci traverse les contextes politiques sans se passionner pour le thème. Peu marqué par le contexte grenoblois des années 1970, incarné entre autre par l'avènement des Groupes d'Action Municipale et l'action d'Hubert Dubedout<sup>729</sup>, ses premiers combats politiques renvoient essentiellement à l'affrontement entre une mairie communiste et un environnement bourgeois<sup>730</sup>. La qualification de la ZUP ou les engagements de la mairie en matière de logements donnent lieu à des affrontements violents, dont l'ancien directeur de cabinet affirme être pleinement acteur :

« On s'est opposé à une expulsion un jour. Moi j'étais chef du cabinet du maire et il y a un inspecteur de la police qui m'a poursuivi. C'était assez épique. Après il y avait un article, une page complète dans le journal *l'Union* : le chef de cabinet poursuivi par la police » (entretien, élu)

Faute de se passionner pour la démocratie locale ou participative<sup>731</sup>, le militant communiste fait l'expérience d'une sorte de militantisme « institutionnel ». Dans cette expérience, le combat politique et la prise de responsabilités sont systématiquement liés, aux antipodes d'une trajectoire « d'assagissement », de l'insurrection aux urnes. On retrouve, presque vingt ans plus tard, cette

---

<sup>729</sup> Son départ à Epernay, sa faible implication locale (il n'est pas adhérent du Parti Communiste) ne lui donne qu'une vision floue des mouvements politiques affectant la ville autour du thème de la démocratie locale : « Non je suivais pas vraiment. Si, je connaissais l'histoire de Grenoble, les GAM je connaissais un peu, Dubedout aussi. Mais mon expérience professionnelle ou politique ne m'amenait pas sur ce terrain là. Je connaissais comme toute personne un peu politisée connaissait à l'époque. » (Entretien, élu)

<sup>730</sup> « Le combat était très dur, le combat politique était frontal. Même avec les élus, y'avait quand même les riches et les pauvres. C'était la mairie des pauvres, mais les riches, ils étaient juste en face de la mairie. C'était le Champagne et ça cartonnait... » (Entretien, élu)

<sup>731</sup> « Non, non, objectivement, c'était pas encore une question politique majeure. Pour nous, comme pour tout le monde d'ailleurs. C'est une notion qui a quand même... alors elle a commencé à apparaître avec les GAM, mais c'est resté quand même très localisé, expérimental. On parle de démocratie participative et il y a des expériences des expérimentations depuis, je vais dire, au plus une dizaine d'années. Au plus une dizaine d'années. Donc là on est dans les années 80, donc c'est... honnêtement non on n'en parlait pas. Pas vraiment. C'est arrivé plus tardivement. » (Entretien, élu)

même dimension lors de son accession aux responsabilités régionales. La région, qu'il apprécie sans la connaître<sup>732</sup> et qu'il découvre à la faveur de sa candidature de 1998, va devenir le lieu d'un évènement politique, un lieu de *sens politique*. En effet, directement intronisé président du groupe communiste au conseil régional, l'élu se trouve au premier rang de l'opposition à l'alliance entre Charles Millon et le groupe Front National :

« Donc, j'avais aucune expérience de la région, je débarquais complètement et j'ai mis d'ailleurs pour la première fois de ma vie les pieds au conseil régional, en 98, le jour où [Charles] Millon a fait l'alliance avec *le leader régional du Front National*. C'était la première fois que je venais à la région. Et j'étais président du groupe ! Alors je sais pas si vous voyez... sans aucune expérience, aucune connaissance réelle de l'institution régionale, même si je connaissais les institutions. Parce que mairie, conseil général, je savais quand même ce que c'était qu'une région, mais j'avais encore jamais pratiqué. Et donc ça a pas été facile et simple pour moi, mais ça a été une expérience assez énorme. En neuf mois, là, j'ai mûri de manière accélérée quoi. Enfin c'était une formation accélérée, en neuf mois, les neuf mois de combat contre l'alliance Millon/Front national. Alors ça, ça a été une expérience passionnante du point de vue de l'articulation entre mouvement social, mouvement social et politique. Ça, ça a été passionnant. D'ailleurs je l'avais expliqué au conseil national du parti communiste mais... [...] c'était une écoute très attentive mais j'avais sûrement pas réussi à exprimer tout ce que je ressentais parce que pour moi ça a été un moment politique très fort et ça reste pour moi une référence de l'efficacité de la jonction entre un mouvement citoyen, un mouvement social et des forces politiques. Parce que là en neuf mois, on n'a pas arrêté quoi, entre les manif's et le lien permanent entre les manif's et les élus du conseil régional qui luttaient contre Millon et le Front National, c'était incessant, c'était permanent et c'est cette conjonction qui a fait craquer Millon. Parce que bon après le recours judiciaire, c'était un moment donné, c'était un... s'il y avait pas eu tout ce mouvement social et citoyen, le juge il aurait même pas... enfin il aurait pas tranché comme il a tranché quoi. Ça, ça a été un moment très, très important, y compris dans ma réflexion, dans ma propre réflexion sur ma conception de la politique. » (Entretien, élu)

L'entrée au conseil régional dans ces circonstances prend plusieurs sens : la région est un lieu où l'affrontement politique est dur, réel, où il implique des visions diamétralement opposées du monde et implique la population. Les luttes politiques au sein de l'hémicycle régional s'ancrent dans la société en mobilisant les « mouvements sociaux ». La politisation du mandat s'effectue ici par une sorte de dramatisation de l'accession à l'arène régionale. Ces circonstances sont également l'occasion de tester « l'unité » de la gauche, les Socialistes, Communistes et Verts menant front commun. L'élu aborde donc le mandat régional comme un mandat politique *plein*, c'est à dire un

---

<sup>732</sup> « [...] c'est un niveau que je n'avais pas encore pratiqué entre guillemets, ni professionnellement ni politiquement. » (Entretien, élu)

mandat dans lequel il est possible de porter des alternatives, d'organiser des luttes. L'élu quitte le secrétariat fédéral du PCF en 1999 et se limite à son mandat régional, qui constitue le centre de son activité politique. L'accession à ce mandat est donc une ascension (se présenter aux élections est une victoire). Pour le président du groupe communiste, le mandat politique, à l'instar des responsabilités professionnelles, est un prolongement des luttes sociétales, une modalité d'un engagement plus large dans un mouvement qui réunit syndicalistes, militants associatifs et politiques.

C'est à partir de cette conception proprement politique du mandat régional, fait de luttes et d'alternatives, que l'élu se saisit de la démocratie participative. Pourtant, lors de sa prise de compétences en 2004, le vice-président ne dispose pas d'une vision claire et tranchée de celle-ci. La définition de son positionnement (du moins celle à laquelle nous avons eu accès par le biais de l'entretien et des publications) est essentiellement rétrospective, puisque livrée après quelques années d'exercice de son mandat. Même inachevée, cette conception s'articule pourtant autour de deux éléments fondamentaux dont nous avons pu mesurer la stabilité, en la rapportant notamment à des propos tenus dans la presse et à l'occasion de différentes manifestations publiques depuis 2004. Premièrement, l'élu pense la démocratie participative en articulation permanente avec un projet politique global qu'il traduit sous le concept de « nouvelle république ». La définition de la démocratie participative, livrée à l'occasion d'une publication, souligne les principales déclinaisons de cette conception :

« La démocratie participative n'est pas qu'une méthode, un outil : elle est un projet politique de construction d'un nouveau système de représentation (politique et aussi syndicat associatif...) qui donne la légitimité à la participation des citoyens, organisés ou pas, aux décisions politiques, en les associant dans la durée et dans des formes diversifiées mais reconnues par la loi, représentation dérivée de la création d'un principe nouveau fondamental inscrit dans la Constitution. Seul le concept de démocratie participative donne tout son contenu et sa portée à ce projet politique. Il constitue le fil rouge, le pilier de la construction d'une nouvelle République fondée sur l'élargissement de la démocratie sociale dans les lieux de travail et les territoires, la démocratisation de la démocratie représentative et la participation des citoyens à la gestion des collectivités locales » (Coulon *et al.* 2007, p. 144)<sup>733</sup>

La démocratie participative, en reconnaissant le fait que « d'autres légitimités se frayent leur chemin [comme] celle des citoyens, organisés ou pas », complète deux autres légitimités : celles des élus, dont le mode d'exercice du pouvoir est à repenser et celle de la démocratie sociale, appelée elle aussi à être renforcée. L'ensemble des échelles de gouvernement doit être affectée par cette nouvelle république : celle-ci concerne *les* pouvoirs (et plus *le* pouvoir) du local au mondial. La constitution

---

<sup>733</sup> Texte rédigé par l'élu dans l'ouvrage collectif coordonné par Espaces Marx (Coulon *et al.* 2007, pp.139-158)



française aussi bien que les quartiers populaires doivent être le théâtre de cette refonte. Deuxièmement, l'idée de « partage des pouvoirs », régulièrement avancée par l'écu, renvoie à une conception du rôle de la représentation politique. Le partage des pouvoirs est revendiqué, non pas pour que les citoyens se substituent aux élus, mais parce que ces mêmes citoyens « veulent seulement – et c'est énorme – être écoutés entendus, dialoguer avec les élus et que certaines de leurs propositions soient prises en compte et reconnues » (Coulon *et al.* 2007, p. 154). Ce que permet ce dialogue, c'est ni plus ni moins que le renforcement des responsables politiques :

« Instituer la démocratie participative, c'est-à-dire un partage des pouvoirs, des décisions, des processus participatifs avec les citoyens organisés ou pas, c'est valoriser l'engagement citoyen, mais c'est aussi valoriser la fonction d'écu, lui redonner tout son sens, sa légitimité et permettre, par la rotation et le non cumul, à de nombreux citoyens d'exercer cette fonction d'écu. » (Coulon *et al.* 2007, p. 155)

Promouvoir une alliance entre élus et citoyens est alors envisagé par le vice-président comme le moyen de « bousculer la donne des dogmes du capitalisme mondialisé et promouvoir une autre conception du développement humain et durable » (Coulon *et al.* 2007, p. 157). Le « non » français au traité constitutionnel européen en 2005 (« une expérience de démocratie participative à grande échelle ») et l'amendement Chassaigne<sup>734</sup> « qui a provoqué une véritable crise aux sommets de l'Etat » (Coulon *et al.* 2007, p. 157), sont autant d'« effets papillons » de la démocratie participative où l'alliance entre citoyens, militants et élus a permis de servir le projet politique promu par l'écu. La rencontre du *bas* et du *haut* permet la victoire, comme lors de la démission de Charles Millon en 1998. La démocratie participative doit donc changer la république et mobiliser les citoyens en leur offrant une part de pouvoir : plus qu'une élaboration *in vitro*, appuyée sur des références bibliographiques, cette conception est construite à partir de sa propre expérience de l'engagement politique.

Pour légitimer sa vision, l'écu doit toutefois la défendre *au sein* et *au nom* de son parti. Ce dernier entend alors déterminer « quelle est la conception communiste de la démocratie participative ? » (Coulon *et al.* 2007, p. 153). Répondre à cette question, implique pour l'écu de considérer l'existence de « différentes approches politiques » de la démocratie participative (Coulon *et al.* 2007, p. 153). Il rejette ainsi la « proximité » attribuée à la droite, mais aussi (et surtout) à la manière « partielle, limitée et qui plus est, assez maladroite » (Coulon *et al.* 2007, p. 153) dont Ségolène Royal et à travers elle le Parti Socialiste, a placé la démocratie participative au centre du débat présidentiel de 2007. Tout en lui reconnaissant le mérite d'avoir soulevé la question et en reconnaissant que le

---

<sup>734</sup> L'amendement 252, voté à l'initiative du député communiste (PCF) du Puy-de-Dôme André Chassaigne lors de l'examen du projet de loi sur les OGM (avril 2008) restreint la possibilité de cultures OGM sur le territoire français. Il est qualifié par l'écu d'amendement « co-élaboré avec les citoyens concernés » (Coulon *et al.* 2007, p. 157)

Budget Participatif des Lycées est « une expérience réelle, intéressante, qui rencontre un vrai écho dans les lycées » (Coulon *et al.* 2007, p. 153), le vice-président insiste alors sur la spécificité de l'approche « communiste » qu'il revendique. Cette approche communiste ne fait pas de la démocratie participative un « simple » contre-pouvoir (position attribuée à l'extrême gauche), ni une béquille de la représentation, qui laisserait les citoyens aux portes des institutions et des décisions. Elle entend défendre la notion contre les « idées reçues » : non, la démocratie participative n'est pas consensuelle, mais bien au contraire elle « est un combat, elle demande beaucoup de fermeté, de persévérance, pour garantir la participation citoyenne et donc de ne pas décevoir » (Coulon *et al.* 2007, p. 150). Non, elle n'est pas un concept galvaudé malgré l'action néfaste « de tous ceux qui brandiront le concept pour mieux l'étouffer ou le vider de son contenu ou voudront « changer pour ne rien changer » » (Coulon *et al.* 2007, p. 151). Oui, la démocratie participative peut changer le système représentatif. Oui, des outils adaptés sont indispensables. Non, la démocratie participative n'engage pas que les égoïsmes des populations et oui, elle peut constituer un projet politique national et traiter des questions d'exclusion. L'approche communiste de la démocratie participative entend ainsi prendre place à l'échelle régionale, lieu parmi d'autre d'un affrontement politique plus vaste :

« Pour moi, ça coïncide avec l'émergence du fait régional. C'est à dire que on ne peut pas... enfin le fait régional il a émergé au plan économique, au plan social, culturel, politique et donc il ne peut pas ne pas émerger du point de vue de l'approche de la gestion politique des régions. Donc pour moi, ça me paraît normal, naturel, qu'il y ait émergence à ce niveau là. Alors je précise tout de suite que ça ne l'est pas du tout pour beaucoup de gens. Pour beaucoup de gens la démocratie participative c'est la commune et y en a beaucoup dans les réunions publiques qui m'ont dit pourquoi c'est la région, etc., etc. Or, bon moi j'y ai cru sinon je l'aurai pas fait et je crois que l'expérience a montré que c'est un niveau tout à fait pertinent de... d'impulsion de la participation des gens. Et moi j'ai envie de faire la démonstration qu'en fait, il y a aucun niveau qui n'est pas pertinent. Autrement dit, je pense que la construction de la démocratie, elle doit vraiment se faire à tous les étages sans aucune exception et sans en prioriser aucun à la limite. Et il y a des étages qui sont pas suffisamment, qui sont pas, ou très peu le lieu de démocratie participative. [...] Donc il y a des niveaux, où elle existe peu, au niveau national. Au niveau mondial, c'est pas terrible, au niveau européen, c'est quand même pas... c'est pas évident. Et au niveau régional, ça fait partie un peu de ces niveaux où on considère que ben... Or, moi j'estime que ça doit être faisable et ça doit se développer à tous les échelons, à toutes les échelles. »  
(Entretien, élu)

La volonté de fonder un projet communiste de démocratie participative depuis l'institution régionale amène le nouveau vice-président à agir principalement sur deux scènes. D'une part, la scène régionale, celle de l'institution et de l'action publique qu'il entend réformer. D'autre part, celle du

militantisme politique. Comme à son habitude, l'élu ne sépare pas son mandat électif de son engagement militant. Symbole de cette conception de l'exercice du mandat politique, vingt ans après l'épisode de course poursuite à Epernay, le vice-président s'illustre par un autre engagement spontané : en février 2006, alors qu'il se rend en Inde, accompagné du directeur des services en charge de la prospective et de la démocratie participative, l'élu manifeste son désaccord lors de l'expulsion d'un immigré sans-papier présent dans son avion. Arrêté par la police après s'être adressé aux autres voyageurs, il est poursuivi en justice pour résistance<sup>735</sup>. Ses prises de position récurrentes au sein du Parti Communiste et dans l'espace politique de la gauche<sup>736</sup>, l'identifie de plus en plus comme un « avocat » de la démocratie participative entre 2004 et 2009. Un avocat formé dans l'exercice institutionnel et armé d'une volonté politique manifeste.

## 2) Une « Deuxième Gauche » très présente

Outre le quatrième vice-président, le courant dit de la « Deuxième Gauche », interne au Parti Socialiste et extrêmement bien représenté au sein de l'exécutif de Rhône-Alpes, compte dans ses rangs d'importants partisans de la participation. Toutefois, la démocratie participative promue par la Deuxième Gauche débouche sur une orientation politique divergente de celle du vice-président délégué à la démocratie participative.

Parmi les figures de proue de cette deuxième tendance politique favorable à la démocratie participative, le premier vice-président du conseil régional est incontournable. Diplômé de l'IEP de Paris, titulaire d'un doctorat d'urbanisme et d'un doctorat d'économie, professeur agrégé d'économie, il rejoint le commissariat au plan de 1981 à 1985, devient directeur général des services de la mairie de Grenoble en 1995, tout en continuant d'enseigner (notamment à l'IEP de Grenoble). Militant du PSU, proche de Michel Rocard, dont il devient suppléant au parlement européen en 2004<sup>737</sup>, le professeur d'économie conduit l'intégralité de son parcours politique au sein du conseil régional, où il est élu depuis 1986. Devenu président du groupe socialiste en 1998, il mène en grande partie la lutte contre l'alliance entre Charles Millon et le FN<sup>738</sup>. En 2002, il entre par le biais de son mandat régional au Comité des régions. Perdant des primaires du PS face à Jean-Jacques Queyranne,

---

<sup>735</sup> Ses divers procès sont suivis par la presse quotidienne régionale, les médias alternatifs, mais également les réseaux associatifs locaux qui militent pour la fin des expulsions, tel que Réseau Education Sans Frontières. Ces réseaux organisent des manifestations devant les tribunaux lors des différents procès et l'élu intervient lors de réunions publiques sur ce thème, comme un « simple » militant.

<sup>736</sup> A titre d'exemple, l'élu régional cosigne, aux côtés de deux personnalités également mobilisées sur le thème de la démocratie participative (Jacques Beaudrier, conseiller du 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris et Marjolaine Rauze, maire de Morsang-sur-Orge), une tribune libre dans l'Humanité du 2 octobre 2007, intitulée « Une nouvelle façon d'exercer le pouvoir ». Cette contribution, qui entend promouvoir la démocratie participative, en signalant que « reculer aujourd'hui sur cette question fondamentale qu'est la démocratie, en rejetant la démocratie participative, serait dramatique pour les communistes français », est versée dans le débat général préparant le Congrès National du Parti Communiste en 2007.

<sup>737</sup> Suite à la démission de Michel Rocard en janvier 2004, Bernard Soulage devient député européen pour quelques mois.

<sup>738</sup> Voir notamment sa tribune « Sauver Rhône-Alpes de la « confusion », *Libération* 11/05/1998

il devient premier vice-président de la région Rhône-Alpes en charge des transports, après avoir exercé la fonction de président de la commission transport de 1998 à 2004. Membre historique du conseil régional, déclaré fervent régionaliste<sup>739</sup>, le premier vice-président définit sa conception de la démocratie participative en se référant à une pratique ancienne, ancrée essentiellement dans la ville qu'il habite depuis trente ans (Meylan dans la banlieue de Grenoble) et son appartenance à la Deuxième Gauche :

« [...] Je dirai [*que je découvre la démocratie participative*] dès le début parce que je viens de la Deuxième Gauche autogestion, enfin je veux dire tout ça, c'est... la démocratie participative... enfin par hypothèse, la Deuxième Gauche, tous les autogestionnaires, tout ça, on connaît ça par cœur, ça fait partie... c'est pour ça que des fois ça me fait marrer d'entendre des choses. On a énormément travaillé sur ces questions là, parfois de façon aussi caricaturale que ceux qui en parlent aujourd'hui. Le manifeste du PSU de 72, par exemple, qui est pour nous un élément un peu fondateur, est quand aussi assez caricatural sur les formes de pouvoir et l'exercice du pouvoir. [...] Et puis alors en pratique j'ai eu la chance... ben j'ai choisi Grenoble pour ça. D'abord. Enfin pas pour ça, mais disons l'une des raisons qui m'a attiré à Grenoble c'est quand même que c'était le laboratoire d'une autre forme de démocratie, avec les GAM, avec les comités de quartier, tout ça. Et j'ai habité ici après et donc en fait on a construit un quartier, ici, le quartier où j'habite depuis 25 ans, j'ai pas changé, qui est juste à côté-là, qui a été effectivement construit sur... avec une vraie pratique participative, rien à voir avec les conneries qu'on raconte aujourd'hui et avec un atelier public d'urbanisme, dans lequel il y avait vraiment eu un travail. Moi-même j'ai... enfin nous, on a nous même construit notre logement, enfin conçu. Nous, on habite dans un habitat autogéré et là c'est... le quartier, il y a quand même mille logements et il a été construit comme ça. Ça c'était dans les années 77, 81, enfin 83 quoi la fin du mandat. Donc ça c'est des expériences très, très précises mais à côté de ça, il y avait tout Grenoble, il y avait tout le travail de Grenoble. » (Entretien, élu)

La démocratie participative, héritée de la Deuxième Gauche et expérimentée en tant qu'acteur basique d'un urbanisme alternatif, est définie par l'élu socialiste comme une manière de « partager les contraintes de l'action publique » avec les citoyens. C'est ce partage qui amène la population à s'éduquer pour entrer dans la réalité de la prise de décision publique :

« Elle [*la démocratie participative*] permet de... d'avoir un complément d'information. Personnellement, je dirai, il y a un partie strictement *bottom-up*, mais information quoi. Elle a une partie quand même très importante, qui est le partage des contraintes. Moi c'est celle que j'essaie le plus d'utiliser, de débattre quoi, c'est-à-dire bon mettre les gens devant les vrais choix

---

<sup>739</sup> « Y a deux choses. La première c'est que je suis très régionaliste, c'est ce qui m'intéresse le plus. Et la deuxième c'est que moi j'habitais Meylan, donc à l'époque c'était à droite. Donc le mandat le plus facile je dirai, étant plus un responsable du PS quoi, c'était le mandat à la proportionnelle. Mais c'était ce qui m'intéressait le plus. D'ailleurs j'ai toujours continué sur ce mandat parce que c'est ce qui m'intéresse le plus » (Entretien, élu).

et donc du coup elle a une partie éducation aussi. C'est à dire qu'on peut pas sortir d'un processus de démocratie participative bien conduit en disant y a qu'à, faut qu'on. Ça, ça me paraît très, très important bon. Et du coup je pense qu'on devient plus intelligent à plusieurs [...] » (Entretien, élu)

La menace pesant sur la réussite de ce mécanisme est la captation potentielle des dispositifs par une élite restreinte de « citoyens professionnels », qui ne reflètent pas la réalité des « opinions » d'une population<sup>740</sup>. Définie depuis le point de vue de l'action publique et de sa « bonne » conduite, la conception de la démocratie participative portée par le premier vice-président fait de lui un avocat d'un type particulier. Actif sur les sujets de financement des collectivités locales (Buchet Soulage 2006), d'économie (Courlet Soulage 1994), spécialisé sur la question des transports, première dépense budgétaire régionale, le premier vice-président conçoit la démocratie participative dans une perspective managériale et rationalisée.

Un autre vice-président influent se revendique également de ce courant de la Deuxième Gauche. C'est notamment le cas du directeur de campagne de Jean-Jack Queyranne, devenu vice-président en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur en 2004. Ancien enseignant chercheur et directeur de l'INSA (Lyon), il milite au sein du SGEN CFDT et au PSU, rejoignant Michel Rocard au début des années 1970. Elu conseiller municipal de Vaulx-en-Velin (1989) puis de Villeurbanne (2001), l'élu construit sa carrière politique essentiellement au sein du conseil régional où il est élu depuis 1992. Marqué lui aussi par l'affrontement contre Charles Millon<sup>741</sup>, il est élu président de la commission enseignement supérieur et recherche entre 1998 et 2004. Après 18 ans d'opposition régionale, la conduite de la campagne et la première vice-présidence ponctuent l'ascension politique du chercheur, alors à la retraite. Enfin, le président de la commission thématique n°12 en charge des finances et de la démocratie participative appartient également à la tendance du PS favorable au thème de la démocratie participative. Adhérent au PS depuis 1986, diplômé de l'IEP de Grenoble, le jeune militant socialiste intègre les *clubs forums* (jeunes rocardiens), dont il devient trésorier national pendant six ans. Au cours de ces études, il devient attaché parlementaire de Michel Destot, futur maire de Grenoble, puis auprès de Michel Rocard lorsque ce dernier prend la tête de PS entre 1992 et 1995. En 1995, il devient directeur de cabinet de Michel Destot à la mairie de Grenoble, puis en 1998, il occupe la même fonction auprès de Jean-Paul Huchon, à la mairie de Conflent-Saint-

---

<sup>740</sup> « Par exemple pour savoir ce que pense le gens, quand j'en ai les moyens, mais en ce moment je les ai, je double toujours les processus de démocratie participative de sondages d'opinion. Parce que je sais très bien entre ce que va percevoir le réseau des spécialistes, et ce, que va percevoir la grande opinion, il y a une vraie différence » (Entretien, élu)

<sup>741</sup> « J'ai eu, nous avons eu, une bagarre particulièrement dure mais aussi très enrichissante, quand nous nous sommes affrontés à l'alliance entre Millon et le Front National, bon ça a été très dur, très violent mais ça a soudé le groupe socialiste qu'il y avait à l'époque et j'avoue que je retiens de cette période pas que les mauvais souvenirs, mais aussi les bons souvenirs d'un combat qui était clair, qui était net, qui était particulièrement évident si vous voulez, on se posait pas de questions, il fallait... bon. » (Entretien, élu).

Honorine<sup>742</sup>, lorsque ce dernier prend la tête du conseil régional d'Ile-de-France. En 2001, le militant est élu pour la première fois à la mairie de Grenoble où il devient adjoint en charge de la culture. Présent sur les listes régionales en 2004, il exprime alors son intérêt pour l'institution régionale<sup>743</sup> et intègre l'équipe des responsables régionales dans le but d'y « représenter » le maire de Grenoble<sup>744</sup>.

Ces deux responsables partagent avec le premier vice-président une même définition de la démocratie participative, axée sur le déroulement de l'action publique. La participation, si elle est souhaitable, ne doit pas faire oublier que la hiérarchie de la prise de décision effective se maintient<sup>745</sup>. Gouverner exige qu'un élu prenne ses responsabilités. Pour le président de la commission n°12, la démocratie participative doit l'aider dans cette tâche sans pour autant mentir sur la réalité du partage des responsabilités :

« Il y a aussi des responsabilités qu'il faut savoir assumer, en face justement des citoyens. Expliquer quel est le rôle des élus, quel est le rôle des personnes qui ne le sont pas, quel est le rôle des organisations syndicales, quel est le rôle du conseil économique et social au sein d'un conseil régional, savoir qui fait quoi, comment, pourquoi. Mais le maître mot de tout ça, c'est simplement la transparence et assumer les décisions qu'on est amené à prendre. Parce que la démocratie participative n'est pas aussi... enfin pour moi, l'objectif de la démocratie participative, c'est pas de faire plaisir, c'est de faire participer. Ça peut paraître très lapalissade ce que je dis là, mais certaines personnes l'oublient un peu facilement » (Entretien, élu)

Sans se faire les chantres de la démocratie participative, à la différence du quatrième vice-président, ces élus justifient toutefois le recours à la démocratie participative et en reconnaissent l'intérêt dans une perspective managériale. Cette production autonome de sens sera particulièrement visible au moment où ces responsables politiques régionaux chercheront à « pratiquer » ce qu'ils nommeront la « démocratie participative ».

### 3) Les Verts pluriels

Le positionnement du groupe vert se partage entre deux stratégies : le développement d'une vision « écologiste » de la démocratie participative et la vigilance vis-à-vis des initiatives communistes. La

---

<sup>742</sup> Michel Rocard fut maire de cette commune de 1977 à 1994.

<sup>743</sup> « [...] si j'ai été candidat à la région par exemple et pas au département c'est que je considère aujourd'hui que la collectivité pertinente en dehors des villes ou des regroupements de villes, parce que ça aussi c'est une vraie question en France, c'est la région. » (Entretien, élu).

<sup>744</sup> « Ensuite il y avait la demande du maire de Grenoble d'avoir un élu proche de lui qui soit dans l'équipe régionale, donc socialiste. On savait pas si on gagnait ou pas, donc il était pas question de dire je veux un vice-président ou quelque chose de ce type là ! » (Entretien, élu).

<sup>745</sup> Roger Fougères est explicite sur cette question : « Je pense que dans une démocratie, la démocratie représentative doit primer évidemment sur la démocratie participative. Mais ça ne veut pas dire pour autant que les citoyens ne doivent pas être associés, je dirai et donner leur avis à différents échelons de l'élaboration du politique si vous voulez. » (Entretien, élu).

démocratie participative des Verts est essentiellement portée par le vice-président chargé de l'aménagement de l'animation des territoires et du développement durable. L' élu entend défendre sa propre définition de ce qu'il convient de faire et de penser en matière de démocratie participative. Formé à Science Po Grenoble, dont il est diplômé en 1976, le futur élu entame son parcours professionnel au sein de différents organismes HLM, avant de devenir en 1987, directeur adjoint d'une structure intercommunale dans le département de la Drôme. Il se consacre dès sa majorité au militantisme écologiste, participant notamment en 1977 aux manifestations anti-nucléaire contre l'implantation de la centrale de Creys-Malville<sup>746</sup>. Il devient à la suite de cette expérience fondatrice<sup>747</sup>, co-fondateur du Mouvement d'Ecologie Politique en 1979<sup>748</sup>. Rejoignant les rangs de Génération Ecologie lors de sa création, le futur vice-président se définit comme un écologiste de gauche :

« Moi ma conviction écologiste a toujours été une conviction sociale-démocrate et n'imaginant pas très bien comment l'écologie pouvait être compatible avec un discours de droite. Il y a une incompatibilité de fond, dans la mesure où on s'intéresse... en faisant de l'écologie, on s'intéresse, un, au long terme et deux et c'est plutôt dans le désordre, au bien commun. »  
(Entretien, élu)

C'est donc en tant que membre de GE, parti écologiste alors classé et revendiqué comme socialiste (Jacob 1999, pp. 81-85), que le militant écologiste intègre pour la première fois le conseil régional en 1992. Le mandat régional constitue le cœur de l'activité politique de l' élu : il n'a aucun autre mandat comparable, hormis un mandat de trois ans d'opposition municipale qui ne lui laisse que très peu de marge de manœuvre. L'entrée au conseil régional, favorisée par le mode de scrutin proportionnel, est une expérience particulière pour le nouvel élu. En effet, celui-ci est propulsé, dès 1992, président du groupe écologiste, mêlant divers partis et tendances, durant une période au cours de laquelle ce groupe occupe un rôle charnière dans la conduite des politiques régionales. En effet, l'exécutif de centre-droit ne disposant pas de majorité solide (Cf. Chap. 3) doit impérativement passer des accords pour faire voter ses programmes. Le président de groupe écologiste se trouve donc en première ligne des négociations politiques régionales et n'hésite pas à s'imputer un rôle majeur dans l'adoption de

---

<sup>746</sup> Ces manifestations ont donné lieu à de violents affrontements entre les forces de l'ordre et les manifestants, faisant un mort du côté de ces derniers et plusieurs blessés graves.

<sup>747</sup> L' élu met en avant ce lien entre l'expérience de cet affrontement et le choix de s'engager dans la sphère politique partisane : « C'est à Malville qu'on découvre la puissance et la force du pouvoir d'Etat. C'est à dire qu'il y a Malville plusieurs dizaines de milliers de personnes qui représentent plusieurs centaines de milliers de personnes, qui refusent le nucléaire. Et malheureusement on se prend les CRS, et ce, jour on comprend que tant qu'on n'aura pas investi le champ politique et donc tant qu'on n'aura pas piqué des voies à ses partis qui à l'époque sont tous pro-nucléaires, sans exception, tant qu'on n'aura pas fait ça, on avancera plus. Parce que c'est pas les associations qui pilotent la police, c'est bien les gouvernements » (Entretien, élu)

<sup>748</sup> Ce mouvement est un des tous premiers mouvements politiques écologistes. Il entretient à l'époque une concurrence avec d'autres structures telles que les *Amis de la Terre* de Brice Lalonde (Cf. Prendiville 1993, pp. 39-40).

certaines politiques publiques<sup>749</sup>. Non réélu en 1998 et absent de la totalité du mandat, l'ancien président de groupe adhère au parti Verts en 1998, avant de se présenter de nouveau aux élections régionales en 2004, sur une liste conduite par les Verts. Son accession au poste de troisième vice-président est présentée par l'élus comme un concours de circonstances : placé en deuxième position sur la liste du parti Verts de la Drôme, l'ampleur de la victoire liée à la prime majoritaire lui permet d'accéder au conseil régional. Fort de son expérience professionnelle et politique<sup>750</sup>, l'ancien président de groupe est élu par son parti au poste de troisième vice-président. C'est donc en tant qu'élus et plus seulement en tant que professionnel, que celui-ci doit désormais agir dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Les rapports entretenus par le vice-président avec la démocratie participative sont à la fois militants et raisonnés. Un rapport militant, car l'élus Verts affirme être un farouche partisan de l'exercice d'une autre forme de démocratie. Ce renouvellement démocratique ne fait pourtant sens qu'une fois intégré dans le registre plus large du développement durable, véritable étendard politique de l'élus et conception globalisée d'un renouvellement politique à plusieurs niveaux<sup>751</sup>. Un rapport raisonné, car son approche de la démocratie participative renvoie d'abord et avant tout à une pratique professionnelle. C'est en effet dans ce cadre que le vice-président affirme avoir côtoyé le thème de la démocratie participative<sup>752</sup>. Cette entrée professionnelle se traduit par une définition pragmatique de la participation. Celle-ci est un outil crucial des nouvelles méthodes d'action publique, devant assurer la bonne réalisation des politiques publiques dans un environnement changeant :

« Je la définis souvent plus en entourant le sujet, qu'en essayant de le définir vraiment. En entourant le sujet, d'abord en disant [...], c'est que les politiques publiques qu'on doit conduire

---

<sup>749</sup> C'est le cas par exemple de la politique des transports votée en 1994, donnant pour la première fois de l'histoire régionale la primauté aux investissements ferroviaires sur les investissements routiers : « J'en revendique, avec deux ou trois autres collègues, la paternité [de la politique de transports]. Carrément. Je vais vous dire pourquoi. Nous devons approuver le nouveau contrat de plan Etat région et nous avons réclamé... à l'époque, dans les contrats de plan, y'avait 80% d'argent pour les routes et des bricoles pour le rail. Et nous avons dit à l'époque, nous n'étions pas nombreux, nous n'accepterions de signer... nous voterons le contrat de plan, que si il y a au moins 50/50 entre le rail et la route. On nous a proposé un autre projet trois fois et trois fois nous l'avons repoussé. [...] Finalement, à la quatrième tentative, à six heures du soir dans le bureau de Charles Millon, le directeur régional de l'équipement a cédé et du coup le contrat contenait énormément d'argent pour le rail, comme il n'y avait jamais eu. » (Entretien, élu)

<sup>750</sup> En 2004, il compte parmi les quelques élus Verts pouvant prétendre détenir une véritable expérience régionale. Il tire d'ailleurs de cette expérience la conviction que le conseil régional est un lieu d'action politique pertinent qui offre de nombreuses marges de manœuvre : « Et je pense que la région reste encore aujourd'hui un bon espace pour mener des politiques de développement durable, soutenable, on les appelle comme on veut... des politiques de développement écologique, parce que c'est à la taille où on peut faire des choses et en même temps on peut encore avoir des approches globales et non sectorielles. » (Entretien, élu)

<sup>751</sup> « Pour moi la démocratie participative, son l'appelle comme ça, c'est le quatrième pilier du développement durable. Et quand je dis quatrième, c'est pas après les trois autres c'est avec les trois autres. » (Entretien, élu)

<sup>752</sup> « Le concept en tout cas, moi j'ai l'impression de l'avoir toujours côtoyé dans les cercles du développement local. Ça fait quand même, je vous le disais, vingt-deux ans que je bosse dans une communauté de communes rurales, avant je travaillais dans des organismes HLM des choses comme ça, on a toujours eu des réflexions autour de la façon d'associer les citoyens, les habitants, etc. aux réflexions qu'on menait. » (Entretien, élu)



aujourd'hui et notamment les politiques de développement durable impactent complètement la vie quotidienne des gens, leur demandent aussi des changements et on peut pas imaginer un seul instant que ces politiques puissent être descendantes. Elles doivent être co-construites et les gens doivent pouvoir se les approprier. Y'a une raison de fond, je dirai presque technique, c'est plus possible aujourd'hui d'imposer des politiques publiques, si les gens les comprennent pas, ou si les gens les acceptent pas. » (Entretien, élu)

Cette définition s'accompagne de deux conséquences immédiates. D'une part, la démocratie participative est d'abord et avant tout une affaire de moyens accordés à la formation des citoyens participants<sup>753</sup> et de méthodes. Elle doit se décliner dans le partage de l'information ou l'accès aux différents éléments des « questions complexes ». D'autre part, la démocratie participative ne doit pas mentir, en ce sens qu'elle ne peut (et ne doit) en aucun cas menacer les capacités décisionnelles des élites politiques classiques. Elle doit se garder de toute forme de populisme consistant à ignorer la répartition des pouvoirs entre gouvernants et gouvernés :

« Je pense que la démocratie participative n'a de sens que quand elle est en vis-à-vis et en synergie avec une démocratie représentative qui, elle, est capable de décider et de prendre des risques. Je pense qu'en démocratie participative, on n'aurait jamais aboli la peine de mort, ou en tout cas beaucoup plus tard. Il fallait à un moment donné qu'un type dise moi maintenant j'ai été élu, j'avais dit que je le ferai, je le fais. » (Entretien, élu)

Pour le vice-président écologiste, la démocratie participative correspond moins au partage des pouvoirs annoncé par son homologue communiste, qu'à de nouvelles procédures de mise en débat, permettant une meilleure « intelligence collective ». Cette posture est toutefois propre à l'élu : il ne s'agit pas de la position du parti Verts dans son ensemble. Les élus écologistes forment en aucune façon une alliance politique mobilisée sur la démocratie participative.

La démocratie participative est d'ailleurs portée dans un sens tout à fait différent au sein du parti Verts par une élue nouvellement arrivée en 2004. Formatrice pour adulte en Haute-Savoie, militante écologiste depuis l'origine du parti, elle aborde la démocratie participative comme un levier

---

<sup>753</sup> Pour l'élu, les différentes formes de démocratie se distinguent en fonction de leur capacité de mise à niveau des citoyens amenés à participer : « L'autre chose, c'est que dans démocratie participative y'a la mot démocratie, avec une façon de la faire et j'en reviens au débat de tout à l'heure... une façon de la faire un peu différente, dans laquelle dans un premier temps, on donne aux gens les moyens d'exercer réellement leur libre arbitre, c'est-à-dire qu'on leur donne de l'information, on leur permet d'exercer un regard citoyen et dans un deuxième temps, on leur donne le moyens d'exprimer leur avis, leur choix, etc. de façon appropriée. Le premier temps, il est rudement important. C'est même le plus important je crois en termes démocratique et ça vaut bien pour toute la démocratie globalement, c'est que quand il y a pas les moyens de fournir aux citoyens le niveau de connaissance et d'appréhension des problèmes nécessaires avec de l'information, avec de l'expertise contradictoire, avec de l'accès à tout ce que vous voulez. Quand y a pas ces moyens là, on n'est pas dans la démocratie, on est dans le populisme. Et quand on fait voter les gens sur des choses qu'ils n'ont pas compris... moi, pour moi c'est pas démocratique de faire voter les gens sur des choses sur lesquelles on leur a pas fourni les moyens de se forger vraiment une opinion [...] ça veut dire que quand on parle de démocratie participative, on parle forcément de tous les mécanismes qui vont permettre aux gens d'acquérir les connaissances dont ils ont besoin pour former un jugement. » (Entretien, élu)

permettant de redonner le « goût » de la politique à la population. L'engagement associatif occupe une place centrale : « L'idée, c'est que plus les gens s'impliqueront dans les associations et partout, plus on leur demandera leur avis et plus on les prendra en considération, plus les gens reprendront goût à la politique et s'investiront, c'est le pourquoi je m'engage beaucoup en démocratie participative » (Entretien, élu). Sur la base de cette définition, l'élue s'oppose à la constitution d'une vice-présidence spécifiquement dédiée à la démocratie participative. Sous son influence, les Verts désapprouvent la constitution de cette vice-présidence lors des négociations électorales entre les deux tours de l'élection de mars 2004. Ne pouvant l'empêcher, le parti adapte son positionnement en revendiquant la création d'un « groupe de travail » consacré à la démocratie participative, réunissant le vice-président, des représentants des groupes de la majorité politique et les services administratifs concernés<sup>754</sup>. La présidence du groupe est alors confiée à l'élue verte et lui permet de suivre l'action du vice-président et de tenter d'influencer les décisions adoptées dans le cadre de cette délégation :

« C'est moi personnellement qui l'ai demandé et je l'anime. Ça a mis plus d'un an, de rencontres, de courriers, auprès du *vice-président en charge de la démocratie participative* et puis je crois qu'au bout d'un an, il y a eu le premier et puis comme *le vice-président* s'est rendu compte que c'était un appui en fait, donc après ça a roulé. Mais c'est vrai qu'au début il avait un peu peur, je pense qu'il pensait qu'on voulait s'immiscer dans son... En fait, il avait pas l'habitude je crois, je crois qu'il avait pas l'habitude. Il se rendait pas compte de ce que ça pouvait être. En fait pour lui c'est un plus, parce que ça lui permet de faire... de nous donner en amont ce qu'il a envie de proposer et nous on lui dit... on peut lui donner nos critiques positives ou négatives, donc pour lui c'est un plus et puis on lui fait des propositions et en fait ça lui permet d'aller plus loin en plus. Encore plus loin. » (Entretien, élu)

Pour le quatrième vice-président, ce groupe correspond à une volonté des Verts de récupérer une partie de la délégation sur la démocratie participative :

« Parce que si vous voulez, c'est un concept (*la démocratie participative*) dont ils (*Les Verts*) parlent, dont ils sont porteurs et donc ils auraient bien aimé avoir cette délégation, sauf que comme ils ont raté le train, c'est évident que ça pouvait pas être eux qui l'avaient. Et du coup ils ont essayé de... comment dire ça... ben ils ont essayé de s'emparer entre guillemets de la délégation, sans l'avoir, de... oui de... d'intervenir très souvent, très fréquemment, pour essayer de reprendre l'initiative on va dire ça comme ça. Mais... d'où l'idée de ce groupe de travail. Bon moi j'ai accepté l'idée de ce groupe de travail, puisque c'était l'occasion d'avoir une discussion dans la majorité assez régulièrement. Et ça a été un petit peu conflictuel au début, avec

---

<sup>754</sup> L'existence de ce groupe est officialisée par la Délibération n° 04.00.549 du 15 octobre 2004. Il se compose alors d'un élu M. UDF-Rhône-Alpes, d'un élu PS et app., d'un élu UMP-RA et app., d'une élue PRG, d'un élu FN, d'un élu PC et de l'élue Verte à l'origine du groupe. Jamais ce groupe ne sera réuni dans sa composition officielle, l'opposition ignorant systématiquement les réunions et le PS se faisant rare.

notamment une élue verte que je ne citerai pas et on a fait... moi j'ai fait une mise au point très claire avec le groupe des Verts, à l'occasion d'une rencontre entre le groupe communiste et le groupe des Verts, où j'ai dit en substance, ok pour travailler ensemble, mais le vice-président a besoin de son espace vital pour exister et pour être vice-président. Et ce petit espace vital, ça je peux pas... il est à moi, il est à personne d'autres. Bon ça a été clair, net, ils ont compris l'élue en question a complètement changé d'attitude et depuis il y a une vraie coopération et ça se passe très bien. » (Entretien, élu)

Le groupe de travail exerce une influence quasi-nulle sur la conduite de l'action du vice-président. Toutefois, sa création et son activité<sup>755</sup> sont le stigmate d'un processus politique crucial : une spécialisation politique progressive. En effet, la constitution de groupes *ad hoc* en marge de la commission n°12, tel que le groupe de travail, poussent un groupe d'élus de tout bord politique à se « spécialiser » sur les questions de démocratie participative<sup>756</sup>. L'insertion des élus dans ces espaces semble être un vecteur important du soutien politique apporté à la démocratie participative.

#### 4) Un marquage politique fort

Dans cette mosaïque de positionnements politiques et de définitions, l'affiliation de la démocratie participative au Parti Communiste, par le biais de la quatrième vice-présidence, suscite des réactions de soupçon ou de scepticisme. Soupçon, pour ceux qui perçoivent la captation du terme par les communistes comme une manœuvre politique :

« [...] Ça correspond à un changement de ligne politique à partir de 2002 du PC. À partir du moment où ils n'ont plus aucune ligne politique, ni de type union de la gauche, ni... et donc participation, ni union de parti avec l'extrême gauche, ils ont un vrai problème. Ils mettent tout sur la méthode parce qu'ils ont plus rien sur le fond quoi. » (Entretien, élu)

« Les communistes ont compris qu'il y avait une brèche dans laquelle ils pouvaient s'engouffrer, qu'ils pouvaient s'en revendiquer, ce qui est d'ailleurs culturellement, historiquement assez extraordinaire, mais bon on va rester... on va pas être polémique. » (Entretien, élu)

« L'analyse qu'on a fait à l'époque c'est qu'ils notaient un essoufflement de leur propre modèle organisationnel et que leur descente aux enfers électorale les incitaient à réfléchir à d'autres formes de militance. » (Entretien, élu)

Scepticisme, pour ceux qui jugent incompatible la « culture » communiste avec la démocratie participative, voire la démocratie tout court :

---

<sup>755</sup> On dénombre cinq réunions du groupe entre 2004 et 2007, réuni le plus souvent en amont des commissions thématiques.

<sup>756</sup> C'est notamment le cas du président de la commission n°12 (PS - évoqué plus haut) et de plusieurs de ces membres dont une élue du PRG, un élu de l'UDF-MoDem, une élue de l'UMP et un élu du PCF. Nous reviendrons au fur et à mesure de nos développements sur l'implication, le rôle, le parcours et les positions de ces « délégués ». Retenons toutefois, que le paysage politique du « débat » entourant la démocratie participative se structure à partir de la quatrième vice-présidence.

« [...] La culture communiste, excusez moi, mais elle est aux antipodes absolus de cet exercice là, c'est le côté extrêmement courageux du *vice-président en charge de la démocratie participative* par rapport à sa famille politique. On sort quand même d'un parti qui est le dernier parti stalinien européen ou presque. » (Entretien, élu)

« Je vous dirai que ce qui m'a choqué c'est que pour moi, les communistes ne sont pas des démocrates. Enfin, j'ai une culture qui est historique ou politique, j'en sais rien, qui fait que je ne conçois pas que les communistes soient des personnes ouvertes vers la démocratie. Et ce qui m'a choqué c'est qu'on ait mis la démocratie participative au parti communiste avec le *vice-président* qui, bon, a aussi sa personnalité, j'ai eu l'occasion de le côtoyer, c'est un homme qui est consensuel qui est ouvert, mais qui néanmoins a des valeurs politiques, qui ne sont pas les miennes. » (Entretien, élu)

« [...] la démocratie participative c'est assez loin du centralisme démocratique qui avait quand même structuré leur organisation. C'est un vieux communiste avec lequel je blaguais beaucoup qui m'avait un jour dit, tu connais la définition du centralisme démocratique ? C'est un mec qui jette un sceau d'eau du septième étage et qui dit, camarade, renvoie le moi ! » (Entretien, élu)

La captation de la thématique par le PC est donc reconnue, même si elle n'est pas toujours acceptée ou comprise. Dans le même registre, l'adoption du slogan régional « Rhône-Alpes : la citoyenne » donne lieu à une petite polémique interne à l'exécutif régional. En 2004, Jean-Jack Queyranne initie une nouvelle politique de communication institutionnelle, dans la lignée de la rhétorique d'un trop grand éloignement de la région vis-à-vis des citoyens. La directrice de la communication, chargée de cette rénovation, propose une série de projet après avoir procédé à un appel d'offre et à la sélection d'agences de communication. Parmi les propositions, le slogan « Rhône-Alpes : la Citoyenne » semble recueillir les faveurs de l'exécutif. Toutefois, cette proposition ne fait pas l'unanimité :

« Ce qui a pu provoquer un débat et là ça va vous intéresser je pense, c'est que moi rapidement j'ai vu que la citoyenne, c'était interprété par certains membres de l'exécutif, par la citoyenne égal démocratie participative ou groupe communiste. Donc là je vais assez loin dans ce que je vous dis. Vous n'êtes pas sans savoir qu'on a une majorité plurielle, donc évidemment là le côté pluriel dans des situations comme celle-ci ressort fortement. » (Entretien, fonctionnaire)

Finalement adopté, grâce aux arguments mobilisés par la directrice de la communication<sup>757</sup>, le slogan et les polémiques qu'il engendre indiquent que la démocratie participative ne pénètre pas dans les sphères de décision rhônalpine comme un bloc idéologique uni. Les différents courants politiques et plus précisément, les différents élus responsables (vice-présidents, présidents de commission,

---

<sup>757</sup> « La citoyenne a été retenu parce que c'était très fort, c'était court, c'était très impactant et c'était très engageant et que ça ressemblait et que ça incarnait assez bien le projet de majorité de gauche, pour appeler un chat un chat. Puisque dans la citoyenne, c'était la citoyenneté et que dans la citoyenneté il y a beaucoup de choses : il y a la démocratie participative peut être, mais il y a pas que ça, il y a la solidarité, il y a une région ouverte, il y a la protection de l'environnement, enfin presque toutes les politiques... favoriser l'emploi etc... » (Entretien, fonctionnaire)

délégués) produisent leur propre définition de la démocratie participative, qui sans être absolument antagoniste, revendique des orientations diverses. Le risque d'un monopole du sens est fermement combattu.

## ***B) Bourgogne : démocratie participative et communication***

En 2001, à l'occasion d'une campagne électorale municipale, François Patriat faisait savoir qu'il voulait « appliquer ce qu'il appelle la démocratie participative »<sup>758</sup> dans la commune dont il brigait la mairie. Le futur président de la région Bourgogne avait précisé un an plus tôt, ce qu'il entendait alors par démocratie participative, à l'occasion d'un débat parlementaire durant lequel il invective ses collègues de l'opposition de droite :

« N'êtes-vous pas pour la démocratie participative, n'êtes-vous pas pour la transparence ? La démocratie participative implique que l'ensemble des citoyens, qu'ils soient élus, membres d'associations ou composantes des « forces vives » de la nation puissent être associés aux décisions, mais aussi au contrôle de l'utilisation des fonds publics. La démocratie participative ne s'apparente donc pas à un « coup » politique ou à une mesure de circonstance, mais répond bien au souci d'instaurer une véritable citoyenneté à l'aube du nouveau siècle et d'associer à l'œuvre commune les chefs d'entreprise, les élus et les salariés, ainsi que les consommateurs, qui deviennent de plus en plus, on le constate au travers des crises sanitaires et alimentaires que nous connaissons aujourd'hui, des citoyens économiques. »<sup>759</sup>

Lorsqu'en 2004, l'exécutif régional annonce vouloir « tester la démocratie participative »<sup>760</sup>, François Patriat dit vouloir prolonger cette dynamique et annonce dans le même temps des pistes plus concrètes : « nous voulons faire participer les usagers à l'élaboration des budgets des lycées »<sup>761</sup>. En ce début de mandat, le président de région semble ouvert aux aspirations « participatives », sous formes de dispositif.

Cette aspiration débouche pourtant sur une faible institutionnalisation de l'enjeu. La démocratie participative, en tant que telle, est confiée au deuxième vice-président chargé du Plan, des finances, de la synthèse et de la démocratie participative, ainsi qu'à la commission thématique n°1, portant le même nom (tableau 35). Cette incarnation institutionnelle de la thématique correspond à une entreprise de captation et de neutralisation : il s'agit d'un thème d'action résiduel, aussi bien pour le vice-président que pour la commission. Si le thème ne disparaît pas, il ne se développe qu'aux marges de la répartition des compétences au sein de l'exécutif régional.

---

<sup>758</sup> « François Patriat sur deux fronts », *Le Bien Public*, 15/02/2001

<sup>759</sup> Séance parlementaire du 20 décembre 2000, extrait de la discussion sur le projet de loi concernant le contrôle des fonds publics accordés aux entreprises.

<sup>760</sup> Cf. « La Bourgogne va tester la démocratie participative », *Le Monde*, 8/04/2004

<sup>761</sup> *Idem*.

**Tableau 35 : Commission thématique n°1 : Plan, finances, synthèse et démocratie participative**

	<b>Fonction</b>	<b>Sexe</b>	<b>Groupe</b>
1	Présidente	F	PS-App.
2	Vice-président	H	Verts
3	Secrétaire	F	PCF
4	Membre	H	FN
5	Membre	H	PS-App.
6	Membre	F	PS-App.
7	Membre	H	UDF
8	Membre	H	UMP

### 1) Un vice-président communiquant

L'exécutif régional attribue donc au deuxième vice-président une délégation en matière de démocratie participative. L'élu socialiste est un homme politique ancré depuis près de trente ans dans le paysage politique bourguignon et plus particulièrement dans le département de la Côte d'Or. Fils d'agriculteur, il entre à Sup de Co Dijon au début des années 1970. Professionnellement ancré dans le secteur privé<sup>762</sup>, il rejoint le PS en 1973, pour devenir délégué fédéral à l'agriculture en 1977, trésorier fédéral de 1979 à 1993 et secrétaire fédéral depuis 1993. Elu conseiller général de Côte d'Or en 1988, maire de Semur-en-Auxois en 2001, l'élu est un habitué des batailles électorales. Candidat de la gauche dans un territoire très marqué à droite, il conteste le résultat de sa première défaite électorale en 1977 et sera l'acteur principal d'un conflit de deux ans suite aux élections municipales de 1995. Candidat à quasiment toutes les élections depuis 1977, il est élu au conseil régional depuis 1986. Mais là encore, les conflits ponctuent ses élections : en 1992, il se présente en tête d'une liste socialiste dissidente. Opposé à la décision du bureau national du PS dans le choix de la tête de liste officielle, il décide de faire cavalier seul, ce qui conduit le PS à lui retirer son soutien. Réintégrant le PS aussitôt passé cet épisode, il siège dans l'opposition régionale pendant dix-huit ans. Associé à François Patriat suite aux divisions survenues à l'occasion du congrès de Dijon, il dirige la campagne du futur président en 2004 et devient un des principaux responsables du conseil régional. L'initiative du questionnaire et de l'affichage participatif de la campagne, dont il est le principal artisan, lui est inspirée de sa pratique municipale.

La démocratie participative n'est qu'une de ses nombreuses responsabilités, parmi lesquelles on trouve d'importantes délégations telles que les finances. Selon le vice-président, cette démocratie participative, si elle « n'est pas une fonction en tant que telle » (Entretien, élu), doit pourtant irriguer l'ensemble des politiques. Le concept reste néanmoins large et difficilement cernable :

<sup>762</sup> Il est fondateur d'une junior entreprise pendant ces études dans le domaine des études de marché, directeur commercial d'une PME puis direction des études au sein d'EDF-GDF

« C'est un concept qui est né, qui est très ancien, qui s'est organisé, qui a été repris par beaucoup d'exécutifs, que l'on a repris nous aussi, mais c'est un thème très large et je pense qu'il vaut mieux montrer comment on le vit que de faire de grandes théories. Avec quand même au niveau théorique, la nécessité, si on veut que ce soit efficace et pas tromper l'électeur ou le concitoyen, qu'on ne peut faire de démocratie participative que quand il y a un minimum de partage de connaissance commune des dossiers. » (Entretien, élu)

L'objectif immédiatement attaché à l'idée de démocratie participative par le vice-président est la « constitution d'un référentiel commun » (Entretien, élu) qui se traduit par une priorité donnée à la communication de l'institution régionale en direction de la population :

« Pour qu'il y ait des opérations de démocratie participative, il faut qu'on soit dans des référentiels partagés, donc la communication est un des éléments essentiels d'une démarche de démocratie participative. Le but étant, dans un premier temps, si on veut aller loin dans une démarche de démocratie participative, que tous les bourguignons soient en capacité de connaître le fonctionnement et les compétences régionales. Et donc ce journal « Bourgogne notre région », qui est un trimestriel, montre un peu comment nous faisons. C'est pas de la communication institutionnelle, c'est de la communication sur ce que fait la région qui met très peu en avant les élus [...] Ça, pour nous, c'est un premier échelon de démocratie participative : informer pour avoir un référentiel commun. » (Entretien, élu)

A la communication, première étape d'un dialogue entre institution et citoyen, s'ajoute la capacité de dialogue avec les « publics cibles » de l'action publique. La conception très large de ce « dialogue » débouche sur un usage quelque peu surprenant du vocable de « démocratie participative » :

« La région s'est fait peut être reconnaître un peu plus à travers ces démarches là, parce qu'on a respecté les interlocuteurs, ça permet aussi des contacts personnels avec le monde socioéconomique. On peut parler aussi en démarche de démocratie participative un autre élément : l'intégration des TOS<sup>763</sup>.

*Q : Comment ça ?*

« Ça s'est fait par tout un travail de contact avec les TOS, pour leur permettre de faire leur choix, par des réunions ensuite par bassin que l'on a fait. Tout un ensemble de dispositifs. On a mis en place un comité de concertation avec tous les organismes syndicaux et qui a permis de travailler sur les conditions d'intégration des TOS. Et nous avons fait des réunions de bassin qui permettaient de... Donc ça c'est aussi une démarche participative mais dans un référentiel. » (Entretien, élu)

---

<sup>763</sup> La loi du 13 août 2004 a transféré aux départements et aux régions la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) des collèges et des lycées, appartenant auparavant à la fonction publique d'Etat. Chaque région s'est donc vue dans l'obligation de préparer et d'organiser le transfert de personnel.

À partir du moment où des dispositifs de concertation entre acteurs ont été mis en place, quelque soit l'objet, l'identité et le but de cette concertation, la vice-présidence use facilement du vocable de « démocratie participative ». En 2008, à l'occasion du Congrès du PS se tenant à Reims, le vice-président confirme et accentue sa vision de la démocratie participative. Selon lui, cette forme de démocratie est livrée à des interprétations différentes, pouvant donner le meilleur comme le pire. Le meilleur, quand les citoyens sont écoutés et qu'elle permet de « construire un dialogue pédagogique entre les élus et ces mêmes citoyens ». Le pire, quand celle-ci illusionne les citoyens sur la réalité du gouvernement démocratique :

« Sans une réflexion un peu sérieuse sur la question, il [*le terme participatif*] peut laisser croire qu'il s'agit de participer à la prise de décision politique. Or, une décision ne se partage pas. Elle peut être éclairée par la prise en compte des points de vue du plus grand nombre mais, au bout du compte, elle engage la responsabilité de celui qui décide. »<sup>764</sup>

Plutôt que de parler de démocratie participative, le vice-président se revendique d'une démocratie « délibérative ». L' élu régional constate la fin d'un « pacte républicain » dans lequel l'alliance entre élus et experts tient les vicissitudes du peuple à l'écart du pouvoir. Sans lui rendre ce pouvoir, la démocratie délibérative « peut redonner (à la démocratie représentative) une légitimité en asseyant la décision de l' élu sur un vrai débat public »<sup>765</sup>. Le triptyque élu, expert, peuple constituerait alors le nouvel algorithme du pacte républicain refondé<sup>766</sup>. La démocratie délibérative, s'apparente à un mécanisme d'apprentissage : « L'objet de la démocratie délibérative est donc autant d'informer élus et experts de réalités qu'ils peuvent méconnaître, parce qu'ils en sont éloignés, que de former les citoyens aux contraintes et aux exigences de l'action publique »<sup>767</sup>. Ces prises de position indiquent une posture assez défensive et pour le moins prudente, vis-à-vis d'une notion dont le vice-président clame sans cesse les limites et la nécessité de la repenser, d'en faire autre chose, comme par exemple une démocratie « modestement » délibérative. Dans la foulée de la campagne « participative », la démocratie participative institutionnalisée par l'attribution d'une compétence au vice-président entend essentiellement travailler sur la communication institutionnelle.

---

<sup>764</sup> Extrait de la contribution présenté au congrès de Reims par le vice-président et cosigné avec Philippe Lyet, premier secrétaire fédéral de la Côte-d'Or et intitulé « Fonder la démocratie participative » 2008, p. 1. La référence du document est fournie dans l'inventaire de nos sources.

<sup>765</sup> *Idem.*

<sup>766</sup> Cette refonte correspondrait au passage d'une tradition philosophique à une autre : « Deux grandes traditions coexistent en philosophie politique : celle qui pense que la mission du politique est de réguler les passions et d'imposer l'ordre (dans la lignée de HOBbes ou de MACHIAVEL) et celle, plus récente, qui estime que le politique a pour mission de construire un consensus entre les acteurs de la société, et ce, d'autant plus que le niveau de réflexion d'individus de mieux en mieux formés le rend possible (dans la lignée de Arendt ou de Habermas) », « Fonder la démocratie participative » 2008, p. 2.

<sup>767</sup> « Fonder la démocratie participative » 2008, p. 3.



## 2) NPS et PC : les alternatives

Plusieurs vice-présidents ne partagent pas cette approche. Au premier rang de ces élus, on trouve le premier vice-président du conseil régional en charge de l'aménagement du territoire, des politiques contractuelles et européennes et des TIC, chef de fil du courant du *Nouveau Parti Socialiste* (NPS), devenu en cours de mandat *Rénover Maintenant* (RM) et influent colistier de François Patriat. Militant du PS depuis 1973, l'élu est issu de la haute fonction publique d'Etat. Enarque, puis sous-préfet de la Nièvre, membre de plusieurs cabinets ministériels, il se présente pour la première fois en 1994, lors des élections cantonales, au cœur du territoire politique historique de François Mitterrand. Devenu par la suite maire du village de Lormes entre 1995 et 2001, il devient député de la Nièvre en 1997 (réélu en 2002 et en 2007), avant de devenir secrétaire d'État à l'Outre-mer de 2000 à 2002, succédant ainsi à Jean-Jack Queyranne. Outre sa contribution à la fondation du NPS, l'ancien sous-préfet participe activement aux débats politiques nationaux, notamment à travers la co-fondation de l'association *Les Temps Nouveaux*<sup>768</sup>, club de réflexion proche du PS destiné à peser sur la bataille idéologique. La démocratie participative n'intéresse l'élu qu'à partir du moment où celle-ci constitue un des thèmes du débat concernant une « rénovation » politique plus vaste. Le député de la Nièvre se familiarise avec la démocratie participative au début des années 2000, sans en faire pour autant un thème de revendication prioritaire. Alors qu'il est secrétaire d'Etat et qu'il compte dans son cabinet la future militante du cabinet présidentiel d'Ile-de-France, il se rend à Porto Alegre :

« J'ai fait le pèlerinage à Porto Alegre, où j'étais allé quand j'étais secrétaire d'Etat à l'Outre Mer, mais où j'étais allé, pour participer au Forum Social Mondial, mais aussi pour aller regarder de près, rencontrer les équipes qui travaillaient sur la démocratie participative et à cette époque là j'avais embarqué dans mes bagages, *une de mes conseillères* qui a beaucoup sévi en Poitou-Charentes pour implanter la démocratie participative. » (Entretien, élu)

Ce voyage, s'il marque profondément sa conseillère, laisse l'élu relativement serein, dans la mesure où il rapporte cette expérimentation à sa propre pratique de la « démocratie participative » en tant que conseiller général et maire :

« Donc en fait si on y était allé avec ma conseillère à ce moment là, c'est pour au fond se redonner une vision un peu plus globale. Moi j'avais cette expérience là dans la Nièvre, donc... Porto Alegre on y est allé à peu près en 2001... donc moi j'avais sept huit ans de recul sur l'expérience locale nivernaise, bon. Elle, elle avait pas du tout d'expériences de tout ça. En fait, elle l'a mis en boîte et elle l'a revendu à Ségolène Royal après 2004 pour les lycées de Poitou-Charentes, avec... comment s'appellent-ils les deux théoriciens... Blondiaux et puis Sintomer. » (Entretien, élu)

---

<sup>768</sup> L'association compte parmi ces fondateurs, outre Paul, Jacques Rigaudiat (Haut Fonctionnaire, ancien collaborateur de Michel Rocard), Eric Loiselet, Jérôme Saddier et Pascale Boistard (PS).

Cette expérience locale nivernaise, qui permet à l'élu de « relativiser » l'expérience brésilienne, est celle de l'élaboration d'un projet de territoire à l'échelle du canton, par le biais de la mise en place d'un Conseil de Développement. Ce « gros travail participatif sur un an » (Entretien, élu) a permis de pérenniser l'instance, malgré le départ du maire. Ainsi, sans être bouleversé par l'expérience de Porto Alegre, le député entre au conseil régional avec la ferme conviction que la démocratie participative doit être appliquée : « Je suis du côté de ceux qui considèrent que c'est très important, qui en ont fait, qui continuent à en faire » (Entretien). Mais la démocratie participative vue et définie par l'élu se rapporte essentiellement à ce qu'il nomme une démocratie participative « de développement », renvoyant à des pratiques très proches de celles expérimentées dans le canton nivernais :

« La participation à l'élaboration d'un projet est aussi la garantie qu'ensuite dans la mise en œuvre on va pas se retrouver tout seul avec une poignée d'élus. La construction collective permet l'appropriation et l'appropriation fait que dans la mise en œuvre les forces motrices d'un territoire se retrouvent. Alors peut être en moins grand nombre quand on élabore un projet de territoire, mais enfin quand même en nombre suffisant pour que le projet de territoire ce soit pas seulement le parchemin dans un tiroir. » (Entretien, élu)

Pour autant, cette démocratie participative de « développement », si elle ne concerne pas l'ensemble de la gestion d'une collectivité, doit être poussée le plus loin possible, quitte à redéfinir quelque peu la place de la décision :

« Alors bien sur, à moment donné, y a besoin, je crois que ça il faut pas l'évacuer, il y a besoin d'une forme de validation par l'instance élue, mais au fond plus cette validation est formelle et mieux on se porte. Vous voyez. D'abord parce que les élus sont pas interdits de participation eux-mêmes, donc ils peuvent tout à fait être dans un atelier, une commission, etc. mais au fond pour eux, si un projet est bon, ils sont en situation de validation et encore une fois, une collectivité qui fait bien son boulot elle est en permanence à la demande de projets. Elle est pas frileuse, elle est pas refermée » (Entretien, élu)

La conception défendue par le vice-président<sup>769</sup> se fonde à la fois sur une pratique, mais également sur une connaissance de différentes expérimentations et débats sur la question<sup>770</sup>. Ainsi, à l'échelle régionale, celui-ci reste un observateur attentif de l'expérimentation des BPL en Poitou-Charentes,

---

<sup>769</sup> Outre ce type de démocratie participative « de développement », le premier vice-président devient également un des élus les plus engagés dans l'usage des nouvelles technologies, dont il défend les vertus en matière de débat et de participation. Voir l'ouvrage collectif coordonné par l'élu, *Le défi numérique des Territoires. Réinventer l'action publique*, Autrement 2007. C'est essentiellement au sein de l'Association des régions de France que le vice-président développera son action en faveur du développement « démocratique » des TIC.

<sup>770</sup> A titre d'exemple, on peut évoquer le débat organisé par *Temps Nouveaux* le 12 septembre 2006 dans les locaux de l'assemblée nationale, intitulé « Quelles pistes pour accroître la participation des citoyens à l'élaboration de la loi ? », qui réunit entre autre, Loïc Blondiaux et l'ancien ministre. La référence du compte-rendu de cette réunion est fournie dans l'inventaire de nos sources.

dans laquelle son ancienne collaboratrice est fortement impliquée : « J'aimerais bien que la Bourgogne ait le virus aussi sur les lycées » (Entretien, élu).

La gestion des lycées, justement, est confiée à un vice-président lui aussi issu des rangs du NPS et proche de l'ancien sous-préfet. Diplômé de l'IEP Toulouse et titulaire d'une maîtrise de philosophie, le futur vice-président participe, après un temps de coopération en Afrique, à plusieurs cabinets ministériels dont celui d'André Billardon, alors ministre délégué à l'énergie et maire du Creusot. En 1993, ce dernier propose à son collaborateur de prendre la direction des services de la Communauté Urbaine Creusot-Monceau, poste qu'il occupe jusqu'en 2000. Elu maire d'une commune de Saône-et-Loire en 2001, le nouvel élu local rejoint le courant NPS<sup>771</sup> dès 2002. Adhérent du PS depuis 1982, proche de la tendance de Laurent Fabius, le nouveau maire se rapproche d'Arnaud Montebourg et du député de la Nièvre, dont il soutient la candidature aux élections primaires régionales. C'est ainsi que le nouveau vice-président parvient à intégrer l'exécutif régional à la tête d'une des principales compétences régionales. La démocratie participative n'est pas à proprement parler un terme familier pour le vice-président. Coutumier d'une réflexion sur la démocratie inspirée de son expérience africaine et centrée sur le problème de l'instauration et du maintien de modèles démocratiques occidentaux (et notamment français) dans d'autres pays<sup>772</sup>, l'élu émet de sérieux doute quant à la probité des recours à la démocratie participative au sein de la sphère politique :

« J'ai pour l'instant du mal à faire la part entre la réalité effective de la mise en application de ces théories et leur sincérité, en quelque sorte, dans l'application sociale de tout ça. J'ai trop souvent le sentiment qu'on est dans le gadget moderniste, pour faire croire que les formes politiques changent alors qu'elles ne changent pas. Et tout le problème est là précisément. Soit on est dans une démarche de sincérité et c'est une thématique lourde qui va en profondeur transformer les modes d'action publique, soit on est dans le gadget et malheureusement on est encore très souvent et c'est ça qui me... Alors est-ce que la société, les forces sociales du moins, feront elle-même le travail nécessaire pour qu'on sorte de la gadgétisation, je l'espère mais je n'en suis pas tout à fait convaincu. Parce que je vous bien aujourd'hui en tant que maire, ou ici même en tant que responsable à la région, on n'est pas toujours dans la sincérité. » (Entretien, élu)

C'est parce qu'il considère la démocratie participative comme un processus nécessairement lourd de conséquences pour le fonctionnement du système politique que le vice-président est sceptique sur les pratiques concrètes qui l'entourent. Il n'en demeure pas moins potentiellement sensible à ces

---

<sup>771</sup> « J'ai fait parti de ceux qui ont souhaité vivement « une réforme interne au Parti Socialiste » (Entretien, élu)

<sup>772</sup> Le vice-président participe, en tant que délégué national pour l'Afrique de l'Ouest, à la constitution de forces d'opposition dans certaines démocraties africaines : « Mais c'était une expérience intéressante puisque ça incite à la réflexion justement sur les rouages de la démocratie et puis sur cette vision un peu, à la fois généreuse et un peu hégémonique, que la France avec la république a toujours eu, mais qui n'est pas toujours très bien comprise. Ce qui fait penser que c'est encore et toujours une idée neuve et qui son on veut la mettre au goût du jour, il faut peut être savoir l'actualiser par rapport à la réalité que vivent ces pays là, par rapport à leur histoire et leur présent. » (Entretien, élu)

questions et prêt à défendre l'idée de démocratie participative face aux manipulations qu'il pense percevoir.

Outre les membres du courant NPS, le vice-président communiste en charge des transports s'affirme lui aussi comme un « partisan » de la démocratie participative. Typographe à la retraite, sa trajectoire politique remonte aux années 1960, durant lesquelles il s'engage dans l'action syndicale et militante à la CGT puis au PCF. Devenu permanent de la section départementale de la CGT de la Nièvre, il est élu pour la première fois conseiller municipal (1977), puis maire (2001) d'une petite commune. Ce n'est qu'en 1998, un après son arrivée au poste de permanent à la section départementale du PCF, qu'il entre au conseil régional dans un climat politique très proche de la situation vécue en Rhône-Alpes :

« [J'arrive] dans une période particulière puisqu'on a aussitôt combattu l'alliance de Soisson avec le FN. Enfin d'une partie de la droite avec le FN. Là, j'ai développé une activité importante d'opposition avec l'alliance et également de lien avec les luttes sociales, mon expérience syndicale évidemment a joué un rôle, notamment autour de l'emploi. Je suis fier d'avoir ouvert une session extraordinaire sur l'emploi que nous avons obtenu qui était la première, avec des salariés dans le public. » (Entretien, élu)

Le conseil régional est donc pour l'élu communiste, un lieu d'investissement politique fort, premier lieu de responsabilité électorale (il ne sera élu maire que quelques années plus tard) lui permettant d'aborder les thèmes qui lui tiennent à cœur, en s'appuyant sur un ancrage militant dans la population. A la sortie de l'exercice de ce mandat et après avoir « milité pour qu'il y ait une liste d'union en 2004 » (Entretien, élu), il devient vice-président en charge de transports de l'exécutif, question qu'il considère comme un challenge à relever<sup>773</sup>. Concernant la démocratie participative, l'élu se réfère essentiellement à l'idée d'une nécessaire association de la population aux décisions concernant les « bonnes » orientations politiques d'un territoire ou d'un secteur. Cette association s'apparente dans ses grandes lignes à une mobilisation qu'il expérimente à deux reprises durant le mandat 1998-2004. La première expérience se situe dans l'hémicycle régional. Alors « simple » conseiller régional, l'élu communiste participe à l'ouverture d'une séance extraordinaire du conseil régional concernant les politiques en faveur de l'emploi à laquelle assiste des salariés de la Nièvre :

« On a fait venir des gens, on a fait venir des gens y compris de la Nièvre, vous savez comment c'est pas tout à fait si simple. [...] Et bien à cette session là et parce qu'il y avait ce public dans la

---

<sup>773</sup> « Ce qui m'intéressait, c'est qu'il y avait un challenge dans ce secteur, puisqu'en 2002 la Bourgogne était donc concerné par le transfert de compétence et que la précédente, le précédent exécutif avait une politique qui n'était pas une politique volontariste puisque quand nous avons pris les responsabilités en 2004, la Bourgogne était classé dernière dans une revue nationale qui s'appelle Rails et Transports et qui montrait qu'effectivement il n'y avait pas d'efforts volontaristes de la région parce que sinon on aurait eu un autre classement. Il y avait donc pratiquement tout à faire, donc... j'aime bien un peu les batilles qui peuvent paraître difficiles, sinon... » (Entretien, élu)

salle, on a eu une session digne. Il y a eu des débats qui ont été dans un climat différent. On était là encore, si vous voulez... mes amis dans l'autocar qui ramenait les nivernais, y compris, ont redemandé aux personnes qui avaient participé qu'elles livrent leurs impressions, ce qui a été reproduit dans le journal départemental du PCF. On est sans arrêt dans cette démarche. »  
(Entretien, élu)

La deuxième expérience se déroule à l'échelle communale. En juin 2002, le conseiller régional prend la tête d'une mobilisation s'opposant à la fermeture de l'hôpital public desservant l'ensemble des communes rurales avoisinantes. Pour affirmer l'opposition massive des habitants de ces communes à la fermeture de l'hôpital, le maire organise un référendum symbolique. Il est bientôt imité les maires des communes avoisinantes :

« Et le référendum qui était un sacré pari, parce qu'évidemment la droite qui est très présente dans le secteur [...] la droite s'est battue pour qu'il n'y ait pas les référendums locaux. J'en ai fait un dans ma commune et comme ma secrétaire de mairie travaillait à Saint-Laurent L'abbaye et à Sainte-Colombe des Bois, le maire de Sainte-Colombe des Bois l'a fait lui aussi, donc on a été deux. Mais j'ai l'immense satisfaction que les gens sont venus, la majorité des électeurs de Saint Laurent L'abbaye sont venus voter et ils sont venus voter dans le sens que je souhaitais que je leur demandais, c'est à dire maintenir le service public hospitalier. » (Entretien, élu)

La mobilisation de la population dans les combats politiques constitue un impératif pour l'élu. Or, à l'échelle régionale, cet impératif n'a pas été portée assez loin par le précédent exécutif (1998-2004). Observateur attentif de l'adoption des comités de ligne, l'élu considère que la loi SRU<sup>774</sup> n'a pas été appliquée jusqu'au bout : « les comités de ligne il y en avait quatre, ils ne couvraient pas l'ensemble du réseau... » (Entretien, élu). En 2004, il est donc temps, pour l'élu en charge des transports, de s'engager plus fermement dans cette voie.

### 3) Les écologistes : spectateurs critiques

En dehors des trois figures politiques parties prenantes de l'exécutif régional et de leurs initiatives potentielles, les autres forces politiques régionales ne semblent pas spécifiquement concernées par la démocratie participative, ni en position de la promouvoir. Ainsi, les écologistes, malgré l'obtention de deux vice-présidences pour six élus régionaux au total, ne disposent pas de larges marges de manœuvre, ni au sein de l'exécutif, ni au sein de l'assemblée. Ces derniers doivent hiérarchiser leurs priorités afin d'économiser leurs forces. La démocratie participative fait les frais de cette hiérarchisation : alors que l'économie sociale et solidaire et l'évaluation du respect du développement durable par les politiques publiques constituent les deux thèmes d'action écologiste

---

<sup>774</sup> L'élu rappelle que la loi est votée sous la tutelle d'un ministre communiste : « C'est Jean-Claude Gayssot [*ministre des transports du gouvernement Jospin*] c'est donc pas tout à fait un hasard non plus » (Entretien, élu)

dans l'exécutif, seul le jeune président du groupe Verts suit les évolutions de la « démocratie participative » au sein du conseil régional.

Ce dernier est en effet le vice-président de la commission n°1, en charge du Plan, des finances, de la synthèse et de la démocratie participative. Pas encore trentenaire en 2004, l'élus écologiste, doctorant en histoire à l'université de Dijon, adhère aux Verts en 1997. C'est la rencontre avec la pensée de René Dumont (sur lequel il réalise sa thèse) qui le pousse à adhérer à la section nivernaise du parti écologiste. Ne comportant que sept membres, la section le nomme porte-parole départemental en 1999. Elu par la suite au Conseil National Inter régional (CNIR) des Verts, où il représente la Bourgogne, il devient conseiller municipal en 2001 sur une liste majoritaire de gauche plurielle, avant de se présenter aux élections régionales en 2004. Le jeune élu prend également la responsabilité de l'animation de la Coordination des groupes Verts en régions (2004) et devient vice-président de la Fédération des élus Verts et Ecologistes (FEVE) en charge des élus régionaux. C'est donc au plan national que son investissement politique se concentre. Le combat politique de l'élus dépasse le cadre de la Bourgogne, où les latitudes d'action lui semblent moins favorables<sup>775</sup>. L'insertion du jeune élu dans les structures nationales, qui constituent pour lui le principal espace d'échange et de latitude politique, le rend particulièrement sensible aux initiatives de ses collègues régionaux à travers la France, concernant notamment la démocratie participative.

Celle-ci, perçue par l'élus à la fois comme un facteur d'amélioration des décisions<sup>776</sup>, un vecteur d'une meilleure cohésion sociale<sup>777</sup> et une école potentielle de la citoyenneté<sup>778</sup>, doit toutefois être utilisée prudemment, de façon à ce qu'elle ne soit pas confisquée « par une minorité de représentants permanents » (Entretien, élu). En d'autres termes, si le vice-président de la commission n°1 n'est pas un partisan enjoué de la démocratie participative, dans le sens où il n'en fait pas un combat à part, sa sensibilité politique et sa définition des enjeux en font un observateur critique avisé. La tension entre

---

<sup>775</sup> Symbole de cet engagement national, l'élus publie, en 2008, aux côtés d'un journaliste (Pascal Canfin), un ouvrage reprenant plusieurs cas de controverses locales, en France, autour de projets de développement « polluant » Cf. Canfin Séjean 2008

<sup>776</sup> « Pourquoi la démocratie participative ? Avant de dire ce que c'est pourquoi... Parce que je pense que pour les élus c'est une façon d'être plus intelligent. On a un problème à régler, un problème politique. En faisant réfléchir et en demandant l'avis d'une population plus large et différent de par ses approches du problème, ça permet déjà d'éviter quelques chausse-trappes de déminer le terrain et d'avoir une meilleure connaissance des enjeux et du problème. On peut appeler ça la concertation, pour moi on est dans de la démocratie participative, mais il faut être dans une optique d'écoute et pas arriver avec des solutions toute faites qu'on va faire passer à tout prix » (Entretien, élu)

<sup>777</sup> « Je pense qu'un autre... qu'une autre utilité de la démocratie participative, mais c'est à double tranchant, c'est de construire une plus grande cohésion du citoyen, de faire société et de faire en sorte que quelque part, pour parler vite, les gens soient un peu plus heureux parce qu'ils participent à la construction de leur vie, de leur quotidien, de tout ce qui constitue la politique au bon sens du terme, je crois que c'est un facteur de bien être, d'épanouissement, de concorde sociale » (Entretien, élu)

<sup>778</sup> « Il y a aussi la dimension d'éducation civique qui est importante, c'est à dire ça permet aux gens si c'est bien fait de comprendre comment se prend une décision, comment fonctionne les institutions et là y'a beaucoup à faire parce que les gens sont complètement largués par rapport à tout ça et pour cause tout ça est tellement compliqué » (Entretien, élu)

Verts et Socialistes étant particulièrement exacerbée en Bourgogne, donne lieu comme nous le verrons, à des épisodes d'affrontement sur cette thématique, impliquant largement l'élus.

### ***C) Ile-de-France : démocratie participative et émancipation***

La prise désaffiliation politique de Jean-Paul Huchon avec la Deuxième Gauche ne l'amène pas à militer ostensiblement pour la démocratie participative. Exception faite de sa volonté d'adopter une structure de participation de la jeunesse (CRJ) au début des années 2000 (Cf. chap. 4) et de la campagne « participative » suggérée par sa conseillère en 2003, le président de la région Ile-de-France ne consacre aucun développement au thème dans ses nombreux écrits<sup>779</sup>. A l'instar du président, les élus socialistes ne s'engagent pas outre mesure sur la thématique de la démocratie (participative ou régionale) et laissent le champ libre aux partis minoritaires. Communistes, alternatifs et Verts se trouvent au premier rang de la promotion d'éventuelles « innovations » participatives. On remarque la création en 2004 d'une vice-présidence spécialement dédiée à la « démocratie régionale », doublée d'une commission démocratie régionale et jeunesse (commission n° 14 – tableau 36).

**Tableau 36 : La commission n°14 démocratie régionale et jeunesse**

	<b>Fonction</b>	<b>Sexe</b>	<b>Groupe</b>		<b>Fonction</b>	<b>Sexe</b>	<b>Groupe</b>
1	Présidente	F	Vert	11	Membre	H	UMP
2	Vice-président	F	PS	12	Membre	F	Vert
3	Secrétaire	F	CACR	13	Membre	F	Vert
4	Membre	H	PS	14	Membre	F	MODEM
5	Membre	F	PS	15	Membre	F	CACR
6	Membre	H	PS	16	Membre	H	CACR
7	Membre	F	PS	17	Membre	F	FN
8	Membre	F	UMP	18	Membre	H	FN
9	Membre	H	UMP	19	Membre	F	MRC
10	Membre	H	UMP				

L'institutionnalisation de l'action régionale en faveur de la démocratie illustre toute l'ambiguïté du rapport établi entre l'exécutif, l'assemblée régionale et le thème de la participation : en effet, alors que l'acteur politique central de l'action en faveur de la démocratie régionale aborde avec méfiance la « démocratie participative » (1), quelques élus Verts entendent assurer la promotion du thème, même si l'initiative se concentre essentiellement dans l'action d'une toute nouvelle élue régionale (2).

<sup>779</sup> Nous ne citerons dans cette thèse que les quatre ouvrages suivants : Huchon J-P. (1993), *Jours tranquilles à Matignon*, éd. Broché ; Huchon J-P. (2002), *La montagne des singes*, éd. Broché ; Huchon J-P. (2004), *Ceux qui aiment ne peuvent pas perdre*, éd. Broché ; Huchon J-P. (2008), *De battre ma gauche s'est arrêtée*, éd. Broché.

## 1) Une délégation inattendue

Au terme des élections régionales, un accord entre les différents partis de la majorité régionale attribue la sixième vice-présidence en charge de la démocratie régionale à la tête de liste Alternative citoyenne, membre du groupe Communiste et Alternative Citoyenne et Républicain (CACR). L'arrivée de la vice-présidente à la tête de cette délégation n'est pourtant pas la continuité d'un engagement « historique » en faveur des questions démocratiques, bien au contraire. Issue de la Jeunesse Ouvrière Catholique, la future vice-présidente obtient une licence de sociologie au début des années 1970, avant de connaître une période de précarité professionnelle. Embauchée à l'ANPE en 1975 comme prospecteur-placier, elle se syndique presque immédiatement à la CFDT. L'expérience syndicale dans une branche de la CFDT classée à gauche, oriente fortement sa trajectoire<sup>780</sup>. Devenue élue au bureau national de la CFDT-ANPE (1980), elle en devient quelques années plus tard la secrétaire nationale, et ce, jusqu'en 2000. Militante de la tendance « gauche » de la CFDT<sup>781</sup>, la syndicaliste collabore à une revue (*Collectif*) regroupant différents militants autour du psychiatre Christophe Dejours, sur les questions de la souffrance au travail, de l'emploi et de la précarité. Ces thèmes constituent le cœur de son engagement politique et militant. C'est dans la lignée de ces travaux, que la militante syndicale participe à la constitution de l'association *Agir contre la Chômage* (AC!) au milieu des années 1990. Détachée par son syndicat, elle participe à la marche des chômeurs en 1995, mouvement dont elle devient porte-parole de 1997 à 1998. Poussée à la reconversion par des problèmes de santé, elle reprend ses études en 1999 au laboratoire d'ergologie d'Aix en Provence, prolongeant ses travaux sur la souffrance au travail, pour être ensuite détachée au Centre de Sociologie Européenne. Mais ce rapide détour par l'université n'est qu'une manière d'approfondir son engagement syndical et associatif, centré sur les questions d'emploi, de précarité et de conditions de travail.

La fondatrice d'AC ! entretient tout au long de sa vie militante une distance critique vis-à-vis des institutions politiques, élections et partis compris. Ce n'est qu'au sortir du 21 avril 2002 et l'arrivée d'un candidat d'extrême droite au deuxième tour de l'élection présidentielle, que la syndicaliste prend le chemin des élections :

« Et puis il y a eu 2002. Donc Le Pen au deuxième tour. Et je pense que j'ai fait partie de ces gens qui ont signé des dizaines d'appels sur, est-ce qu'on va enfin arriver à reconstruire une alternative politique à gauche ? Et donc j'ai accepté de rentrer là dedans [...] J'ai un rapport un peu conflictuel à la politique, parce que je pense qu'on... je suis convaincu qu'on pose mal les

---

<sup>780</sup> « Il y a une vraie ligne de stratégie identique des deux côtés du bureau. C'est-à-dire il y a pas les agents de l'ANPE contre les chômeurs mais bien comment on reconstruit la conscience de classe des deux côtés du bureau. » (Entretien élu)

<sup>781</sup> De son propre avis, elle aurait « pu être militante de la LCR ... mais je déteste leur côté avant-gardiste, ça m'agace » (Entretien élu).



problèmes, c'est-à-dire qu'on réduit la politique au champ partisan, or moi j'ai la conviction d'avoir toujours fait le politique [...] ma filiation serait peut-être, plutôt, syndicalisme révolutionnaire. Peut être. S'il fallait chercher des... bon. Mais bon, là dans l'état actuel des choses... et quand des camarades ont lancé l'appel pour une alternative citoyenne en Ile-de-France, à l'automne 2003, j'ai signé cet appel et c'est donc à partir de là où on s'est dit ben tiens on va créer ce réseau qu'il s'appelle donc Alternatives Citoyennes, où il y a à la fois des militants, en particulier du parti communiste, mais il y avait aussi des alternatifs, des... est-ce qu'il y avait des camarades de la ligue ? Je ne sais plus. Peut être. Je me souviens plus. Et on a donc... on s'est dit il y a les élections régionales, on va être candidat aux élections régionales. Voilà. Et c'est là où on a fait ce saut.» (Entretien, élu).

Membre active du réseau *Alternatives Citoyennes*, la syndicaliste finit par accepter de se présenter aux élections régionales de 2004, les premières élections « depuis Le Pen » (Entretien, élue). Le scrutin de liste et la nature même de ces élections séduisent la nouvelle candidate<sup>782</sup>, qui prend la tête de la campagne au coté de Marie-Georges Buffet lors de la fusion des listes AC! et PCF. Pourtant, une fois les élections remportées, plusieurs problèmes se posent. Lorsque la majorité de gauche propose des postes de vice-président aux membres d'AC!, une polémique s'engage au sein du réseau. Une fois acceptée la participation à l'exécutif, les négociations sur les personnes et les thématiques s'enclenchent. La nomination de la syndicaliste au poste de vice-présidente en charge de la démocratie régionale est déterminée par le souci d'un équilibre paritaire et d'un équilibre politique entre groupes :

« Donc le président dit, moi je te proposerai bien un truc démocratie, vu ce que t'as fait le mouvement social, AC!, les réseaux, les machins... La démocratie régionale, conseil régional des jeunes et vie associative, c'était les trois trucs. Bon. De toute façon on prenait ou on prenait pas. Donc on a discuté un peu, etc. et on a pris. Je dis on parce que c'est pas une décision individuelle. » (Entretien, élu)

Ni à l'aise, ni mobilisée par cette thématique de la « démocratie régionale »<sup>783</sup>, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale se trouve confrontée d'emblée à la thématique de la « démocratie

---

<sup>782</sup> « Et donc là les régionales c'était vraiment une liste et la liste elle permet plusieurs choses. D'abord elle est paritaire, donc elle fait qu'évidemment il y a autant d'hommes que de femmes. Et d'autre part, elle permet de faire des vrais choix politiques sur les appartenances politiques la diversité sociale, y compris vérifier qu'il y a pas que des profs ou que des je sais pas quoi, des cadres ou... bon. La diversité d'origine, c'est-à-dire sur notre liste on a quand même un certain nombre de camarades d'origine magrébine, africaine, etc. et je pense c'est très important » (Entretien élu)

<sup>783</sup> La vice-présidente exprime une réserve sur cette thématique lors de la campagne : « Et donc on avait eu beaucoup, beaucoup de débat sur les questions démocratiques. Et moi, ça va être paradoxal avec le poste que j'occupe aujourd'hui, je défendais à l'époque l'idée que la démocratie n'était pas centrale et que ce qui était important c'est la question sociale... enfin c'est normal, c'est toute mon histoire et que ce qu'il fallait c'était... bon. » (Entretien, élu). Comme elle l'écrit elle-même, la démocratie n'est pas un sujet privilégié d'action pour l'élue : « D'autres camarades défendaient l'idée que c'est l'approfondissement de la démocratie qui permettrait de reprendre pied, voire de reprendre du pouvoir pour peser sur les situations. Mon expérience me faisait plutôt réfléchir exclusivement en termes de construction de rapport de force... » (Coulon *et al.* 2007, p. 170).

participative », qu'elle découvre totalement : « [*Je n'en connaissais*] Rien. Absolument rien. Je savais que Porto-Alegre, c'est tout. Si... j'avais écrit un texte dans mon syndicat sur démocratie politique, démocratie sociale. Mais non, rien de particulier. Non, c'est une découverte totale » (Entretien élu)<sup>784</sup>. Le positionnement de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale sur le sujet se forme donc « sur le tas » et donne lieu, entre autre, à une publication<sup>785</sup>. Ce positionnement est composé de trois points essentiels. Premièrement, la vice-présidente affiche une méfiance et un scepticisme certain vis-à-vis de la démocratie participative. Le thème, menacé de fétichisation, doit être pris avec prudence et une distance salutaire :

« Je n'ai en effet qu'une certitude : il ne peut y avoir de dogme ni d'outil magique : conseils de quartier, de jeunes, de vieux, d'étrangers, budget participatif, conférences citoyennes, débats publics, référendum d'initiatives populaires... ce sont des outils que nous devons apprécier au regard de la dynamique souhaitée à tel ou tel moment, pour tel ou tel usage. » (Coulon *et al.* 2007, p. 170)

Ces craintes ne sont pas que des postures intellectuelles. Elles s'enracinent dans le vécu d'un « management participatif » dans le cadre professionnel. L'usage des cercles qualité, par exemple, n'apporterait qu'une manipulation grossière des salariés :

« Le sentiment le plus largement partagé est souvent « de s'être fait avoir » parce que les directions d'entreprises déterminent seules les objectifs, utilisent les savoirs et souvent soit ne tiennent aucun compte des propositions, soit les retournent contre les salariés dans les formes d'organisation du travail qui aggravent le quotidien. » (Coulon *et al.* 2007, p. 176)<sup>786</sup>

Deuxièmement et pour expliquer ces réserves, la vice-présidente place son combat politique sous l'égide de l'émancipation : « la transformation sociale doit se fixer comme horizon l'émancipation collective et individuelle » (Coulon *et al.* 2007, p. 171). C'est à l'aune de cette question que sera jugée la question démocratique. Or, la situation politique et sociale du pays est alarmante<sup>787</sup> et le projet émancipateur ne peut se limiter au seul thème de la démocratie participative. La démocratie

---

<sup>784</sup> Il est à noter que le passage par AC ! n'est jamais revendiqué comme un expérience « participative » par la vice-présidente. L'association avait par ailleurs été analysée sous l'intitulé d'une « politique délibérative » (Mouchard 2002) eu égard au mode démocratique d'organisation interne.

<sup>785</sup> Texte publié par la vice-présidente dans le même ouvrage collectif d'Espaces Marx dans lequel a publié le vice-président en Rhône-Alpes (Coulon *et al.* 2007, pp. 169-184).

<sup>786</sup> En entretien, la vice-présidente livre une version moins policée de son aversion pour le *management* participatif : « Je crois profondément que la démocratie participative, quelle que soit ses bonnes intentions, etc. enfin bon, dans sa version descendante, *top-down*, c'est à dire pas la version Amérique Latine, s'apparente souvent beaucoup au *management* participatif. Or, moi, comme syndicaliste, j'avais été confronté à ça, c'est-à-dire une direction qui vous demande votre avis, qui vous fait bosser, les cercles de qualité, les trucs, les machins. L'ANPE était très friande de ce genre de conneries et au bout du compte... donc on prend les gens individuellement et mon expérience c'était que c'était une source de manipulation absolument terrible et qui engendrait énormément de déception et qui en plus prenait les gens individuellement, hors leur cadre d'élaboration et de réflexion collectives » (Entretien, élu).

<sup>787</sup> « Je pense que nous ne pouvons pas raisonner en dehors de tout contexte. Nous ne sommes pas à la période où ce qui prévaudrait serait la recherche du bien commun. Nous sommes dans une jungle où les puissants de la planète tentent d'imposer le règne absolu de la marchandise et du profit. » (Coulon *et al.* 2007, p. 173).

doit être à l'œuvre partout et surtout dans le monde économique : « Il est assez vain à mon sens de demander à des femmes et des hommes d'être des citoyens participatifs, créatifs, disponibles, coopératifs, quand pendant sept heures par jour ils et elles sont soumis aux injonctions paradoxales, à la soumission de la concurrence voire à la délation... » (Coulon *et al.* 2007, p.180). Pour garantir une « une prise de pouvoir des citoyens » (Coulon *et al.* 2007, p. 181) ces derniers doivent être reconnus dans leur identité de travailleurs et appuyés dans leur effort d'émancipation. Troisièmement, la vice-présidente prône une alliance entre mouvement ouvrier et mouvement social, institution et société civile, élus et militants. La place des citoyens est au cœur de la définition des projets et des combats politiques : « La construction des réponses politiques devrait à mon sens s'appuyer sur l'intérêt que portent les citoyens à tel ou tel thème » (Coulon *et al.* 2007, p. 172). L'élue régionale réclame que les forces sociales contrôlent et soutiennent la conduite des élus. Elle prend l'exemple des lois sur la réduction sur le temps de travail pour clarifier sa position :

« Pendant le débat sur les 35h, les forces patronales ont fait le siège de la ministre (Martine Aubry) pour peser et amoindrir la portée des 35 h : les forces sociales du salariat n'ont pas fait de même et nous avons eu la loi qui a résulté de l'équilibre des forces à ce moment là... On ne peut confier un mandat à autrui qu'en assurant la mobilisation qui permettra que le mandat donné soit tenu ! » (Coulon *et al.* 2007, p. 174)

La crise n'est pas une crise démocratique. C'est une crise de l'offre politique. La victoire du « non » au référendum sur le traité européen constitue à ce titre une séquence démocratique exemplaire. Par conséquent, le projet politique de la vice-présidente consiste à vouloir « faire surgir l'exigence de démocratie ». Et pour cela, le meilleur moyen reste l'appui des « diverses formes organisées », syndicales, associatives, en réseaux et politiques :

« En effet, sans formes organisées pas d'autonomie de la pensée, pas de possibilités pour les plus dominés de construire leur intervention, de s'en donner collectivement les moyens, pas de possibilités de mêler formation, intervention, action. Dans une conception renouvelée de la démocratie, pour la transformation sociale, je conçois mon rôle d'élue comme devant construire les outils pour que les divers acteurs puissent faire surgir l'exigence de démocratie » (*Ibid.*, p. 181)

La mission que s'attribue la vice-présidente, en tant qu'élue, est de « travailler à une réappropriation de l'institution par ceux et celles à qui elle appartient : les citoyennes et les citoyens » (Coulon *et al.* 2007, p. 169). Cette posture de soutien militant, favorisant un nouveau type d'alliance entre représentant du peuple et force sociale s'accompagne d'une définition proprement « politique » du conseil régional, qu'elle affirme être une des rares à porter :

« Mais parce que ça c'est l'histoire des régions aussi, qui étaient une administration de mission et qui, aujourd'hui, a du mal à se vivre comme une collectivité politique. Je crois que je suis la

seule dans cette maison à dire que la région est une collectivité politique. C'est quand même assez extraordinaire pour quelqu'un qui est plutôt anti-décentralisation, en tout cas dans la manière dont ça a été fait. C'est complètement atypique. » (Entretien, élu)

L'entrée proprement *politique* dans l'institution, c'est-à-dire articulée à un souci permanent de positionnement vis-à-vis du mouvement social, s'accompagne pour la vice-présidente d'une découverte quelque peu sidérée des réalités de l'institution politique régionale. L'entrée au conseil régional est en effet un véritable processus d'apprentissage. Dans leur étude consacrée à un groupe de nouveaux élus régionaux au sein du conseil régional d'Ile-de-France, Delphine Dulong et Frédérique Matonti (2007) rappellent l'importance de ce processus : « Quels que soient les savoir-faire (sociaux ou politiques) antérieurs, une première (ou une nouvelle) responsabilité politique suppose toujours des tâtonnements, des ajustements et des erreurs » (Dulong Matonti 2007, p. 252). La notion de rôle politique, telle que formulée par Jacques Lagroye (1994), permet d'appréhender le processus de socialisation et d'apprentissage au travers duquel chaque élu acquiert les codes de comportements et les règles tacites lui permettant d'habiter sa fonction d'élu. Toutefois, D. Dulong et F. Matonti concentre leur attention sur l'influence du genre dans ce processus d'apprentissage du rôle<sup>788</sup>. Dans notre cas, le genre est moins en question que l'origine militante et sociale d'une nouvelle élue, interloquée par le « faste » de l'institution régionale. La nouvelle élue régionale livre ainsi, sur le ton de l'humour, un croquis saisissant de ce que peut représenter la découverte l'institution régionale pour un novice, ou celui qu'on pourrait avoir tendance à appeler un « profane » en opposition aux « professionnels » qui ont intégré eux, le fonctionnement coutumier de la vie institutionnelle comme une donnée de base de l'activité politique. La tapisserie de son bureau<sup>789</sup>, l'embauche d'un chauffeur<sup>790</sup>, où l'obtention d'un Paperboard<sup>791</sup>, sont autant de confrontation aux routines institutionnelles :

---

<sup>788</sup> Les deux auteures insistent notamment sur plusieurs situations concrètes dans lesquelles le fait d'être une femme s'avère handicapant : prise de parole en séance plénière et en commission ou engagement dans les commissions de travail. Les mécanismes de la reproduction de la domination masculine fonctionnent de manière très prégnante, même si le genre n'est pas le seul facteur de différenciation dans l'apprentissage du rôle.

<sup>789</sup> « Je me rappellerai toujours ma première rencontre avec *Mme Machin*. Elle me dit bon alors ta voiture, ton chauffeur... je la regardais... [...] Elle me dit, tu comprends, moi je passe beaucoup de temps dans mon bureau, tu verras c'est pareil toi, tu vois, mes fauteuils je les ai fait recouvrir en soie, je trouve c'est quand même plus joli. Elle me dit tu verras ton bureau, si tu veux que je le refasse y a pas de problèmes, si t'aimes pas la couleur des rideaux... je me suis dis mais je rêve ! » (Entretien, élu)

<sup>790</sup> « Les codes sont absolument hallucinants. Bon et puis après vous avez des tas d'autres codes. Les codes des relations entre les gens... Ma première rencontre avec le monsieur qui s'occupe des bagnoles et compagnie... Bonjour madame la présidente. Je lui dis ho la, la appelez moi *par mon nom*, ça suffira bien. Ha non, non, non. Je lui dis ha bon ? Ha il me dit non, c'est le respect des institutions de la République. La république, franchement, je vous le cacherai pas, j'en avais rien à foutre ! Rien ! C'est pas mon truc quoi ! C'est pas... bon. Maintenant ça me fait rire, mais c'est trop drôle quoi. [...] c'est des conneries, mais je dis au chauffeur vous plaisantez ! Une bagnole si vous voulez d'accord, mais un chauffeur non, merci pas de chauffeur. Et je rencontre une nana trois semaines après qui me dit, alors à cause de toi y a un chauffeur qui est plus mal payé que les autres ? Je lui dis mais pourquoi ? Elle me dit ben parce que quand il est pas affecté à une vice-présidente, il a pas la prime je sais pas quoi, de machin. Je dis ha bon ? Elle me dit ouais, c'est pas

« Je suis arrivé, j'ai dit : je fais quoi ? C'était de la folie. Et c'est plein de copains et de copines qui m'ont dit après, franchement, on pensait que t'allais te manger une gamelle. Mais je vous jure, mais quand vous débarquez là-dedans, mais c'est hallucinant ! [...] Moi je sortais du mouvement des chômeurs ! Et j'avais pas l'intention d'en sortir, c'est surtout ça le truc. Si j'avais eu l'intention d'en ressortir je vous dirai, version Rachida Dati ou je sais pas quoi, tout aurait été très bien, j'aurais dit c'est génial ! [...] C'est des détails mais ça montre à quel point ces institutions sont pas des institutions... enfin je sais pas quel est votre monde à vous, mais le mien en tout cas... c'est complètement dément » (Entretien, élu)

Si « l'entrée en politique » de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale se fait en lien permanent avec sa trajectoire militante, elle n'en demeure pas moins sensible aux concessions que cette entrée lui impose. Elle demeure ainsi particulièrement attentive à ce qui lui apparaît comme des anomalies du fonctionnement institutionnel régional.

## 2) Les Verts autonomes et soutiens

Les Verts obtiennent de leur côté quatre vice-présidences<sup>792</sup> : deux sont reconduits à leur poste de vice-président et deux accèdent pour la première fois à cette fonction. Certains d'entre eux affirment un attachement au thème de la démocratie participative, et ce, à diverses occasions. Dans sa déclaration de candidature aux élections régionales de 2004, la vice-présidente à l'action sociale et de la santé (1998-2004), reconduite en 2004, rappelle par exemple son attachement au thème :

« Mener l'action pour inventer des modes de production et de consommation soutenables vers un développement juste et durable, résister à la mondialisation libérale en construisant des propositions alternatives au libéralisme et au social libéralisme, construire une stratégie de lutte contre les discriminations, donner à la mondialisation une déclinaison régionale solidaire, mettre en acte une démocratie participative, voilà ce qu'ont été, ce que doivent être nos priorités stratégiques au Conseil régional. »<sup>793</sup>

La vice-présidente en charge de l'environnement, du cadre de vie, de la maîtrise de l'énergie et des contrats régionaux et ruraux (1998-2004), elle aussi reconduite en 2004, cosigne de son côté une

---

possible, ça peut pas durer comme ça ! Ha bon. Bon ben j'ai dit envoyez le chauffeur alors. Mais qu'est ce que vous voulez que je foute avec un chauffeur ! » (Entretien, élu)

<sup>791</sup> Je veux dire on est en Ile-de-France, voilà, on a besoin d'outils pour travailler. Bon ce bureau par exemple, y avait pas d'étagères... je demande un *Paperboard*. On me dit un *Paperboard* pour faire quoi ? Ben je dis, je sais pas c'est un bureau, c'est fait pour travailler, pour faire des réunions, des machins ! Ha bon, mais non c'est pas à toi de faire ça, toi tu donnes la ligne, laisse les autres faire. Ben les autres je veux bien, mais j'ai pas de service ! » (Entretien, élu)

<sup>792</sup> Deuxième vice-présidente chargée du Développement Social, de l'Economie Sociale et Solidaire, de la Santé et du Handicap ; cinquième vice-président chargé de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Eco région ; huitième vice-présidente chargée de l'Aménagement du Territoire, Interrégional, de l'Egalité Territoriale et des Contrats régionaux et Ruraux ; onzième vice-président chargé de l'Enseignement Supérieur, Recherche et de l'Innovation Scientifique et Technique

<sup>793</sup> Déclaration de candidature aux élections régionales de la vice-présidente, publiée sur le site Internet de la fédération des Hauts-de-Seine du Parti Verts, le vendredi 26 septembre 2003

tribune dans la presse, peu de temps avant les élections régionales de 2004. La tribune, traitant du forum social mondial de Saint-Denis (2003), débute par l'affirmation suivante :

« Partisans actifs de la démocratie participative, nous avons toujours soutenu Porto Alegre. Convaincus dès la première heure de la nécessité de l'engagement pour le développement durable, nous affirmons qu'un autre monde est possible et même nécessaire, fondé sur la solidarité et la responsabilité. »<sup>794</sup>

Si l'orientation politique du groupe des Verts du conseil régional d'Ile-de-France est résolument favorable au thème de la démocratie participative, les différents vice-présidents ne constituent pas pour autant une alliance explicite pour la promotion de la démocratie participative, ni même de la démocratie régionale. C'est une autre élue écologiste qui choisit de s'engager dans cette voie. Cette élue, journaliste de profession, devient en 2004 présidente de la commission n°14 démocratie régionale et jeunesse. Candidate aux élections régionales pour un mandat qu'elle juge primordial<sup>795</sup> et porte-parole de la liste écologiste durant la campagne, elle demande explicitement à prendre en charge les questions liées à la démocratie au sein de son groupe politique :

« Au départ elle [*la délégation démocratie régionale*] existait pas, quand je cherchais... j'ai dit si il y a démocratie participative, je prends, sinon ce sera politique de la ville. [...] Mais si ça se faisait, ce qui était vraiment pas sur du tout au départ, c'est vraiment ça que je voulais avoir. Ce sur quoi je voulais travailler. Avant même de savoir que ce serait La vice-présidente en charge de la démocratie régionale. Ça aurait pas été radicalement différent s'il y avait eu quelqu'un d'autre. » (Entretien, élu)

Issue du milieu associatif, ou elle milite depuis les années 1990 au près des malades du SIDA, adhérente aux Verts depuis 1999, elle agit au sein du parti sur le thème du droit des prostituées et les sans-papiers. La démocratie participative se présente à elle à la faveur de son militantisme associatif. Le succès de la lutte des associations homosexuelles pour l'amélioration des politiques de santé vis-à-vis des malades du SIDA, qui conduit à une modification de la loi, la convertit à l'idée d'une nécessaire association des « citoyens » à la mise en place des politiques publiques :

« Je suis entrée dans la démocratie participative par ce biais à... comment faire en sorte d'établir des passages citoyens, mais vraiment au sens littéral, c'est-à-dire participer à l'élaboration des politiques publiques ensemble, faire évoluer les politiques publiques, les contrôler. Et donc faire en sorte que ça soit pas seulement l'élue ou l'administration qui soient garants et de la démocratie et de ces politiques publiques et de leur bien fondé. » (Entretien, élu)

---

<sup>794</sup> Cf. « Tariq Ramadan et l'Altermondialisme. Tout le monde n'a pas sa place au FSE », *Le Monde*, 7/11/2003.

<sup>795</sup> « Les régionales, c'est un... la région c'est un des piliers pour les Verts, avec l'Europe, la région en Europe. Sachant justement que le côté nation et tous les autres côtés pour les Verts, sont plutôt, non seulement moins important mais voire sont des choses qu'on pourrait remettre en cause complètement. Comme le département. » (Entretien, élu)

La formation et l'information des usagers, leur association à la conduite de l'action publique constituent ses principales pistes d'entrée dans le thème de la démocratie participative. Toutefois, cette volonté de promouvoir la participation, issue du « mouvement social », ne peut se traduire dans les institutions sans courir le risque permanent d'une manipulation. Pour l'élue, ce risque représente le défi principal de la démocratie participative<sup>796</sup>.

### ***D) Nord-Pas-de-Calais : démocratie participative et management***

Si en Nord-Pas-de-Calais, Dominique Percheron, président réélu en 2004, n'est pas totalement étranger au thème de la démocratie participative, au même titre que la plupart des élus régionaux présents dans l'institution depuis de nombreuses années, le thème ne retient pas une attention particulière lors de ses prises de position. Néanmoins, la démocratie participative poursuit le sillon creusé depuis la fin des années 1980 (Chap. 4). En 2004, la stabilité des charges politiques (1) ne permet pas aux partisans de la démocratie participative de disposer de délégation propre ni, par conséquent, de commission thématique. Toutefois, ces derniers continuent d'investir le conseil régional et de garnir leurs rangs à la faveur du renouvellement partiel du personnel politique régional (2).

#### **1) Une stabilité des charges politiques**

Les élections régionales de 2004 sont l'occasion d'asseoir et de poursuivre l'équilibre coalitionnel instauré depuis 1998. La politique des transports est de nouveau confiée à la vice-présidence (PS) et au président de la commission (Verts). Le duo d'élus est en place depuis 2001 et a notamment été à l'origine de la mise en place des comités de ligne. Le maire de Roubaix (PS) est de nouveau vice-président à la politique de la ville ainsi que la vice-présidente (Verts) en charge de la solidarité internationale, de la citoyenneté et de l'innovation sociale, qui voit ses délégations quelque peu modifiée, en devenant vice-présidente déléguée aux relations internationales, partenariats associatifs et économie solidaire. Pourtant, si la continuité marque le nouvel exécutif régional, le vice-président (Verts) en charge de l'aménagement du territoire, principal défenseur de la démocratie participative, choisit de ne pas reconduire ses responsabilités et quitte l'exécutif.

Porteur du SRADT, l'ancien vice-président conserve un attachement certain au thème de la participation. Militant associatif, élu régional depuis 1992, par ailleurs kinésithérapeute et chef d'un service de rééducation, l'élus construit sa vision et sa définition de la démocratie participative à la

---

<sup>796</sup> « Dans l'institution ce qui est difficile c'est comment permettre cette co-élaboration et cet aller retour, ce dialogue, parfois conflictuel, parfois on peut arriver à des politiques qu'on construit ensemble, sans être un manipulateur en fait. Sans être manipulateur ça va un peu loin, mais en tout cas sans être celui qui dit et les autres qui exécutent. » (Entretien, élu).

faveur de sa rencontre avec Gérard Grass. Les deux hommes se côtoient lors des Assises régionales pour l'Emploi (Cf. chap. 4) et poursuivent leurs échanges sur le sujet, tant est si bien que le militant écologiste n'hésite pas à affirmer que Gérard Grass est son « référent en matière de démocratie participative » (Entretien, élu). Celle-ci s'articule autour de cinq enjeux principaux selon le vice-président. Premièrement, la démocratie participative doit apporter de la reconnaissance aux participants<sup>797</sup>. Deuxièmement, elle débouche sur la production d'une intelligence collective, en permettant aux personnes concernées par les décisions publiques de valoriser leur « expertise d'usage ». Troisièmement, elle permet de revaloriser la qualité des décisions publiques<sup>798</sup>, en d'autres termes de renforcer la légitimité de la prise de décision. Quatrièmement, la démocratie participative est un vecteur d'efficacité des politiques publiques, à savoir qu'elle assure le respect de décision puisqu'elle est partagée par l'ensemble de ceux à qui elle entend s'appliquer<sup>799</sup>. Cinquièmement, la démocratie participative permet aux « individus » de devenir des « citoyens », c'est-à-dire de prendre conscience l'importance de l'intérêt général :

« On a aidé à faire basculer les gens d'un statut d'individus à un statut de citoyens. C'est-à-dire que les gens à travers ce processus, ont compris que l'intérêt particulier n'est pas l'intérêt général. Que la somme des intérêts particuliers c'est quelque chose de compliqué, que la production de l'intérêt général relève d'un processus et que donc d'une certaine manière ils se sont politisés au sens de faire société ensemble. Et comme le dit Gérard Grass qui m'avait dit, t'auras gagné le jour où les gens auront compris qu'être élu il y a une performance il y a une difficulté et que les gens comprendront... » (Entretien, élu)

Construit au fur et à mesure de projets menés en tant que vice-président du conseil régional (depuis 1998), militant associatif (depuis les années 1970) ou maire (depuis 2001), le discours du vice-président promeut la généralisation d'une approche participative définie comme un outil bénéfique aussi bien aux participants qu'aux décideurs. Ces « bénéfiques » passent notamment par la mise au jour d'étranges corrélations à l'échelle municipale, où l'approche participative (décrite comme « ma plus belle réussite politique » par l'élu) a été généralisée :

« Pour l'instant mon intuition, j'ai quand même un certain nombre de signaux positifs, mon intuition c'est qu'on a su constituer un capital social... alors je connais pas bien Putnam, et ce, qu'il y a derrière les mots, mais bon... je l'emploie donc avec les guillemets, mais on a su

---

<sup>797</sup> « Reconnaissance au sens de Todorov, c'est-à-dire quelqu'un à qui on donne la parole quelqu'un à qui on demande un avis et quelqu'un qui par définition existe. » (Entretien, élu)

<sup>798</sup> « Et donc cette approche participative qualitative que j'évoquais avant, elle redonne de la noblesse et de la crédibilité au politique. Parce que son arbitrage est attendu, son arbitrage est argumenté, son arbitrage est beaucoup plus qualifié quoi. » (Entretien, élu)

<sup>799</sup> « Et donc y a une appropriation aux décisions. Et donc il y a de l'efficacité. Et donc ça renvoie à ce que je disais notamment, qu'on est dans une société complexe et que donc cette efficacité là suppose d'avoir une réponse collective des gens. Ça peut pas être un acteur, ça peut pas être le maire qui fait le développement économique de sa commune, ça tient pas une seconde, je peux le démontrer de mille façons. » (Entretien, élu)



constituer un capital social dans la commune qui vaut de l'or. [...] ça commence par les transports en commun... le commissaire me dit je sais pas ce qu'il se passe dans votre commune, c'est la seule commune où on n'a pas d'abris-bus cassés et on n'a pas d'agression sur chauffeur. Communes à taille équivalente à Loos En Gohelle. J'en parle au commissaire, parce que tous les ans ils viennent nous présenter les chiffres. Ils nous disent écoutez c'est tout à fait étonnant ils ont un registre de l'ensemble des actes délictueux, vous avez une population aussi violente qu'ailleurs, y a autant de violence conjugale, violence sur enfant, etc. Par contre il dit ce qui est stupéfiant, c'est que vous avez quasiment rien en incivilité sur ce qui est bâtiment public, ce qui représente le vivre ensemble quoi. » (Entretien, élu)

Sa réélection en 2008 avec 82,2% des suffrages confirme, pour le vice-président, la crédibilité de cette hypothèse. Lorsqu'il quitte l'exécutif régional en 2004, son discours et son appréhension de la démocratie participative ont largement dépassé le cadre de la politique d'aménagement du territoire de la région Nord-Pas-de-Calais et s'oriente vers une généralisation de la démarche à l'ensemble de l'action publique.

## 2) L'arrivée discrète d'une militante

Dans le prolongement de son activisme régional en Nord-Pas-de-Calais, le groupe Verts demeure le principal porteur de la thématique de la démocratie participative. Même si les partenaires majoritaires ne s'y opposent pas frontalement, l'initiative et la proposition reviennent la plupart du temps au groupe écologiste. À partir de 2004, une élue appartenant à ce groupe va prendre plus spécifiquement en charge la question de la démocratie participative. Mais à la différence de la situation francilienne, celle-ci reçoit une délégation de l'ensemble de son groupe politique, dont l'ancien vice-président en charge de l'aménagement du territoire qui en est le président. Titulaire d'une maîtrise en science et technique d'environnement et aménagement régional, c'est en tant que chargée de mission politique de la ville que l'élue débute sa carrière. De 1983 à 1987, elle est en charge d'un projet DSQ aux alentours de Valenciennes. Poursuivant sa carrière dans l'urbanisme, elle devient tour à tour responsable des études au sein d'une société d'aménagement (la SAEN), connue pour être en charge des opérations de rénovation du quartier de l'Alma-gare, puis chargée de mission au sein de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Lilloise. Adhérente aux Verts en 2001, elle est élue pour la première fois au conseil régional en 2004, puis conseillère municipale de Roubaix en 2008. La démocratie participative constitue pour la nouvelle élue écologiste un thème directement lié à sa pratique professionnelle, plus qu'un héritage Roubaisien, sa ville d'origine ayant accueilli l'expérience de l'Alma Gare. Dès son premier emploi, en tant que chargé de projet « DSQ », la thématique s'impose à elle :

« Moi j'ai tout de suite été engagée sur des interpellations très fortes, qui étaient l'interpellation sur la participation des habitants sur les projets d'urbanisme et les projets de développement social et qui rejoignait un point de vue certainement plus personnel, c'est-à-dire que moi me sentant concernée par tout, j'aurai trouvé légitime que moi en tant que citoyenne, on me demande mon avis sur des tas de choses, qui concernaient la vie ou les politiques publiques. » (Entretien, élu)

En tant qu'agent technique, chargé du pilotage concret de la politique de la ville, la militante écologiste se trouve en permanence confrontée à l'injonction d'une participation des habitants, comme elle le relate à propos de son passage par l'agence d'urbanisme lilloise :

« Et déjà à cette époque la question de la participation des habitants était posée. Pas facile à résoudre parce qu'on n'était plus dans des échelles de proximité avec des... enfin comment dire, pas des consignes, mais des accords ou des désaccords, en tout cas des légitimités politiques claires à établir. Donc moi j'ai quand même encouragée que dans le cahier des charges du concours y ait une démarche participative qui s'appuie sur des collectifs d'association, à défaut d'avoir directement les habitants. » (Entretien, élu)

La démocratie et son renforcement sont pourtant plus qu'une contrainte professionnelle pour l'élue régionale. Elle la définit comme un thème d'engagement politique : « Aujourd'hui pour moi la démocratie participative... la question démocratique est vraiment un enjeu. C'est un peu comme on dit y a une crise et une urgence écologique et sociale, je pense qu'il y a aussi une forme d'urgence démocratique » (Entretien, élu). Le délitement du lien social, l'individualisme, le manque de bénévoles, de syndiqués, de militants et l'abstention sont autant de signaux qui confirment cette urgence. La démocratie participative représente pour la nouvelle élue un double remède, soignant à la fois les capacités d'action des individus et la qualité de la décision publique :

« La démocratie participative c'est le moyen de reconstruire de la citoyenneté et de former des citoyens, ou des futurs citoyens, de recréer de l'éducation politique, de permettre aux gens de reprendre une capacité d'action sur leur vie, en étant eux-mêmes partie prenante finalement de leur vie, au sens le plus large qui soit. En plus la démocratie participative c'est pour moi une condition de réussite et d'efficacité des politiques publiques. » (Entretien, élu)

L'héritage de Marie-Christine Blandin, notamment en matière de démocratie participative, est clairement affirmé comme un élément structurant de la mise en œuvre de la démocratie participative. Défendre la thématique s'apparente à la revendication de cet héritage :

« Au début des années 80, moi, quand j'ai commencé à travailler sur les questions de quartiers en difficulté et notamment sur l'aspect participation des habitants, j'ai eu beaucoup de soutien de l'institution de mission qu'était la région. C'est-à-dire qu'elle donnait les moyens d'innover de tester d'expérimenter des choses sur la participation des habitants. [...] Je pense que le tournant

dans cette région, ça a quand même été l'élection de Marie Blandin au conseil régional. Qui était déjà une première pour les Verts, première femme aussi ici, enfin bon. Et les Verts à cette époque là, moi je n'en faisais pas du tout partie, mais c'est ce que j'en connais de l'histoire ont amené dans leurs bagages un souci très, très fort de démocratie participative, qui s'est traduite ici par des démarches qui ont été poussées très, très loin et notamment sous forme d'Assises, qui associait toute la population, on va dire la société, entre guillemets régionales, sur des questions aussi fondamentales que l'emploi ou l'environnement. Probablement que les plus marquantes ont été les assises du travail et de l'emploi. » (Entretien, élu)

Au croisement de la politique de la ville et de la présidence Verte de 1992-1998, la militante écologiste accède à un mandat qu'elle considère comme pertinent, à l'aune de son intérêt pour ces questions de participation.

### III- L'administration en mouvement

L'institutionnalisation de la démocratie participative ne se limite pourtant à la création de vice-présidence, de commissions et autres types de responsabilités formant autant de trophées disputés par les élites politiques régionales. La démocratie participative est également « mise en administration »<sup>800</sup>, de manière spécifique, dans chaque contexte régional : les appareils administratifs régionaux intègrent dans leur structure l'émergence de cette catégorie d'action. Des moyens humains et financiers sont progressivement mis à disposition des entrepreneurs politiques souhaitant adopter les dispositifs participatifs qu'ils jugeront adéquats. L'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais est, à ce titre, précurseur : dès le milieu des années 1990, un service administratif en charge des questions de « citoyenneté » et de « participation » est institué. Refondu, remodelé, glissant de tutelles en tutelles, le service parvient à survivre jusqu'à 2004 (Cf. chap. 3).

Dans chaque région, les recrutements, les réformes administratives et les stratégies permettent à la démocratie participative de se doter de deux types de support administratif. D'une part, des cellules administratives « spécialisées » sur le thème de la démocratie participative se constituent, comme en Rhône-Alpes (A), ou en Ile-de-France (C). Ces administrations sont les équivalents administratifs des vice-présidences. La construction de ces entités, leur positionnement dans des appareils administratifs régionaux en pleine expansion, représentent des enjeux de lutte : une compétence forte et visible doit obligatoirement se doter d'une administration influente et efficace. En somme, il

---

<sup>800</sup> Nous empruntons cette expression au courant d'analyse socio-historique du politique. Gilles Pollet et Renaud Payre qualifient l'étude de la mise en administration de la manière suivante : « Il s'agit davantage, à partir d'un matériau archivistique et documentaire, de revenir sur les « errements inventifs des agents » placés « au cœur du dispositif étatique », pour analyser à la fois la genèse de formes administratives (des circulaires aux établissements publics, en passant par les formulaires), de nouvelles frontières (notamment celles entre les notables, les amateurs et les professionnels de l'administration) et l'invention de nouvelles formes de décision » (Payre Pollet 2005, p. 145)

n'existe pas de frontière entre luttes politiques et luttes administratives, les affrontements se gèrent simultanément sur les deux fronts. D'autre part, l'administration constitue un vivier important d'administrateurs de la participation, plus isolés. Certains d'entre eux sont de fervents militants de la démocratie participative, d'autres beaucoup moins. Anciens militants, praticiens aguerris et impliqués dans des réseaux de promotion de la démocratie participative, jeunes diplômés socialisés à l'idée d'une impérieuse nécessité de « plus de participation », les profils des administrateurs de la participation, qu'ils soient entièrement délégués à cette tâche ou responsables (parmi d'autres tâches) de dispositifs précis, constituent le miroir de l'hétérogénéité politique constatée plus avant.

### ***A) Rhône-Alpes : une cellule spécialisée en position de force***

En Rhône-Alpes, l'adoption d'une vice-présidence déléguée à la démocratie participative impose la constitution d'une cellule administrative. En effet, sans compétence administrative, la délégation du leader communiste deviendrait purement honorifique, ce qui invaliderait l'accord passé lors de la constitution de l'exécutif. Pourtant, la création de la cellule administrative en charge de la démocratie participative n'appartient pas aux acteurs politiques. C'est au sein de la sphère administrative que s'arbitre en grande partie l'architecture administrative de la région et, par conséquent, la mise en administration de la démocratie participative. Dans ce cadre, la personnalité du Directeur Général des Services (DGS) constitue un élément essentiel (1). Celui-ci entend constituer une administration aux contours particuliers, dont il confie la mise en place à un agent expérimenté, recruté pour l'occasion (2). Une cellule administrative est alors constituée : elle a pour mission d'assurer la promotion de plusieurs thématiques « nouvelles », dont la démocratie participative (3).

#### **1) Le Carré Magique de la « modernisation »**

En 2004, l'administration rhônalpine, à l'instar de ses homologues régionaux, compte un nombre important de fonctionnaires et de compétences (Cf. Chap. 3). L'enjeu d'une réforme de cette administration parvient donc à attirer un représentant du Conseil d'Etat. Ce dernier devient Directeur Général des Services du conseil régional en 2004, occupant ainsi son premier poste au sein d'une collectivité locale. Issu de la promotion 1988 de l'ENA, il intègre le conseil d'Etat avant de quitter la France pour Bruxelles, où il prend des responsabilités dans l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Est. Après quelques années, le haut-fonctionnaire revient en France, pour devenir en 1999, directeur de cabinet de Jean-Jack Queyranne, alors secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-mer. Après trois ans passés aux côtés du futur président du conseil régional, le conseiller d'Etat rejoint Roger-Gérard Schwartzberg dont il prend la direction de cabinet au sein du ministère de la recherche. En raison de son affiliation politique à gauche, il démissionne en 2002 et rejoint deux ans

plus tard l'équipe socialiste en Rhône-Alpes, dirigée par son ancien ministre de tutelle. Sa candidature aux plus hautes responsabilités administratives régionales est motivée par l'ampleur acquise par la collectivité régionale et plus précisément par le fait que cette région compte parmi les deux plus importantes de France :

« Ce qui m'a amené à conduire ma candidature, étant entendu que professionnellement, moi je cherchais une expérience... enfin j'étais attiré par une double expérience. Une expérience en collectivité territoriale, que je ne connaissais pas, puisque je travaillais dans l'administration d'Etat, à la commission européenne et il me manquait l'échelon local, donc c'était une opportunité intéressante et importante. Et puis de l'autre côté des responsabilités... des vraies responsabilités managériales, donc avec un personnel important, un gros budget. » (Entretien, fonctionnaire)

Se déclarant « régionaliste de conviction »<sup>801</sup>, le conseiller d'Etat chapote dès les premiers mois du mandat une réforme administrative de grande ampleur commandée par l'équipe politique en place. Un nouvel échelon administratif, les Directions Générales Adjointes (DGA), est ajouté dans l'organigramme régional. Les directions existantes sont regroupées dans quatre DGA, ayant à leur tête un Directeur Général Adjoint, placé sous l'autorité du DGS. Cette manœuvre administrative est clairement destinée à reprendre le contrôle d'une administration jugée trop libre pendant le mandat 1998-2004 et, pour certains responsables administratifs, trop proches des anciennes majorités de droite<sup>802</sup>. Mais pour le DGS, la refonte de l'administration dépasse ce simple calcul politique. Confronté à plusieurs commandes de missions transversales, parmi lesquelles l'évaluation des politiques publiques, la prospective, le développement durable et la démocratie participative, le haut fonctionnaire propose aux élus responsables du conseil régional d'organiser une cellule administrative regroupant ces quatre piliers. C'est en s'appuyant sur l'ancienne Direction de l'Evaluation et de la Prospective (DPEA), direction ayant dirigé la conduite du SRADT au début des années 2000 et en déclin prononcé depuis le départ de la directrice non remplacée, que le DGS fonde une nouvelle entité située directement sous son autorité :

---

<sup>801</sup> « Moi si vous voulez, je dirai, j'ai toujours été régionaliste de conviction, je le suis encore aujourd'hui, ce qui prouve qu'on ne fait pas que des âneries ici, mais... non si vous voulez, je pense que la région est un bon échelon et c'est ce que je défends aujourd'hui, avec maintenant... oui ça fait trois ans et demi d'expérience, c'est que... c'est un bon échelon, c'est-à-dire qu'on est suffisamment près du territoire et du local, pour avoir une vision qui soit concrète et qui ne soit pas désincarnée, suffisamment loin pour avoir aussi une vision stratégique d'ensemble et une vision qui soit à moyen long terme et ne pas être englué dans la gestion des services publics de proximité. Je le dis ça n'a pas de caractère péjoratif. Je ne dis pas d'ailleurs que si demain j'avais l'opportunité d'être DG d'une grande ville, ça ne m'intéresserait pas de voir aussi cet aspect là de l'action locale. Il ne faut pas que mon propos soit mal interprété. Mais la région on voit bien que c'est échelon... enfin c'est un échelon stratégique. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>802</sup> Rappelons que l'échec du SRADT est directement imputé aux directeurs par les élus de la majorité de gauche (Cf. Chap. 4).

« J'ai pas fait grand-chose, mais ça, c'est quand même moi qui l'ai pensé comme ça, qui l'ai vendu comme ça aux élus et qui l'ai mis en œuvre. D'abord, comme vous le rappelez, vous connaissez l'histoire, il y avait cette DPEA. DPEA qui était une direction, non seulement qui était dans l'administration, mais dont mon prédécesseur avait organisé en fait la mort, donc elle était en voie d'extinction. [...] D'abord je parlais de l'idée qu'une collectivité comme la région ne pouvait pas fonctionner sans avoir une approche et une dimension prospective forte. Ça me semble tellement, si vous voulez, dans la nature même de la collectivité régionale, que l'idée qu'on n'ait pas quelque part une structure chargée de la prospective, ça me paraissait étrange. Donc moi une de mes premières décisions, entre guillemets, que j'ai prise c'est de dire la DPEA ne mourra pas. » (Entretien, fonctionnaire)

La DPEA, sortie de la tutelle des DGA, est placée directement aux côtés du DGS<sup>803</sup>. Elle devient une cellule transversale et indépendante pouvant accueillir d'autres thématiques placées sur le même plan de transversalité par le nouveau responsable des services régionaux, dont la démocratie participative :

« On va pas avoir une direction de la prospective ou une cellule de la prospective. Quelles sont les problématiques qu'on pourrait y rattacher ? Moi tout de suite j'en ai vu deux. Tout ce qui concernait l'évaluation et le contrôle de gestion, par ce que je pense que c'est mécaniquement qui doivent venir évaluer la prospective, les liens à mon avis entre prospective et évaluation sont extrêmement forts. Et là vous savez qu'il y avait une cellule de contrôle de gestion, qui était en l'air, rattachée au DGS, mais qui n'avait pas, je dirai, de rattachement propre [...] Et puis quand s'est posée la question de savoir mais qui va conduire la question de la politique de démocratie participative et des relations aux citoyens, je me suis dit que s'agissant d'une ambition stratégique forte du mandat et alors là pour le coup avec une transversalité évidente, ça ne pouvait être là aussi que quelque chose qui me soit directement rattaché. Et à partir du moment si vous voulez où on se pose la question du poids moyen, je me suis dit prospective, évaluation, relations avec les citoyens, tout ça fait sens. » (Entretien, fonctionnaire)

La démocratie participative est considéré par le DGS comme un des piliers d'une sorte d'équation de la « bonne gouvernance » : prospective, évaluation, contrôle de gestion, participation, auxquels ne tarde pas à venir s'ajouter le développement durable. Placées sous la tutelle du premier fonctionnaire régional, ses missions sont à la fois préservées des interférences d'autorités subalternes (les DGA) mais soumises au contrôle permanent d'un agent politico-administratif proche de la présidence de région (le DGS). La conversion de la démocratie participative en cellule administrative ne garantie

---

<sup>803</sup> « Alors très sincèrement, à partir du moment où on a une fonction prospective, moi j'en ai croisé pas mal dans ma carrière administrative avant d'arriver à la région, c'est toujours des fonctions qui sont stratégiques et toujours transversales et horizontales. L'idée de l'inclure dans le pôle territoire, me paraissait assez farfelue pour tout vous dire. » (Entretien, fonctionnaire).

pas pour autant le soutien inconditionnel du DGS, pas plus que son adhésion à une orientation politique particulière en la matière. Si le conseiller d'Etat a rencontré au cours de sa carrière des procédures de consultation à la faveur de son passage au ministère de la recherche, celui-ci conserve une certaine réserve concernant le thème de la démocratie participative :

« Je dois le dire, moi je suis arrivé ici avec quelques réticences et j'ai plutôt ma manière de voir et mon appréciation [...] »

*Q : Des réticences de quels types ?*

La réticence si vous voulez, elle est classique c'est que... je dirai... représentant classique des élites administratives françaises, j'ai été élevé au lait de la démocratie représentative. »

(Entretien, fonctionnaire)

Du point de vue des élites administratives régionales la démocratie participative n'est qu'un thème parmi d'autres qui ne fait sens qu'une fois articulé à d'autres dimensions de la « modernisation » de l'action publique. Toutefois, la direction finalement créée accueille les plus actifs partisans administratifs de la démocratie participative, bénéficiant désormais d'une bienveillance certaine du plus important responsable administratif régional.

## 2) Le militant administratif

En 2004, la Direction de la Prospective, de l'Evaluation et des Relations aux Citoyens (DPERC) fait donc son apparition en lieu et place de la DPEA. La création de la DPERC est confiée à un nouveau directeur, chargé de doter la nouvelle cellule du personnel adéquat. Or, le directeur finalement retenu n'est autre qu'une figure de proue de la conduite d'exercices « participatifs » dans l'agglomération lyonnaise et, dans une certaine mesure, à l'échelle nationale. Urbaniste de formation, diplômé de l'ESSEC, cet agent débute sa carrière en tant que chargé de mission au sein de l'agence d'urbanisme de Toulouse, où il œuvre de 1973 à 1989 et vit « l'éclosion » de la politique de la ville. Après cette période toulousaine, le chargé de mission est promu directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération messine. En 1992, celui-ci devient secrétaire général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, poste qu'il occupe jusqu'en 1998. Cette soudaine ascension professionnelle lui permet d'accéder à un poste très spécifique dans l'urbanisme français. En effet, pendant cinq ans, le secrétaire général anime le réseau national d'agences d'urbanisme, établit les liens avec l'Etat (DATAR, ministère de l'équipement) et, selon ses propres dires, assure « [...] la bagarre annuelle pour garder un peu d'argent de l'Etat pour subventionner les agences d'Urba » (Entretien, fonctionnaire). Ce poste l'accoutume à une forte proximité avec la sphère politique : les présidents d'agence d'urbanisme, tout comme celui de la FNAU, sont des élus, le plus souvent des

maires de grandes villes et personnalités politiques de premier plan<sup>804</sup>. Cette dimension marque la carrière de l'ancien directeur d'agence :

« Moi, j'ai baigné dans une relation aux élus sans être dans une collectivité locale depuis le début [...] Mais bon c'est vrai que je connais énormément d'élus. Parce que quand vous êtes délégué de la FNAU, vous avez le relationnel avec 40 agences d'Urba, bon à Bordeaux c'était Juppé, à Dunkerque c'était Delebarre, à Lille c'était Mauroy, à Strasbourg c'était Catherine Trautmann, à Lyon c'était Chabert, je connaissais Chabert beaucoup mieux que n'importe quel élu Lyonnais quand j'étais à la FNAU. » (Entretien fonctionnaire)

Lassé par son éloignement de l'urbanisme opérationnel, le secrétaire général quitte la FNAU en 1998 pour rejoindre la Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon), au sein de la Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération (MPSA). Il travaille alors en compagnie d'un autre chargé de mission, économiste lyonnais. Or, c'est à partir de 1998 que l'urbaniste conduit une opération décisive pour sa carrière, nommée *Millénaire 3*. L'expérience de Millénaire 3 est impulsée par une commande politique de Raymond Barre, alors président du Grand Lyon. A peine en poste, les deux chargés de mission de la MPSA se voient sommés d'inventer une méthode renouvelée de construction d'une prospective urbaine :

« [Raymond] Barre, à la première réunion, il a dit faire de la prospective en chambre, ça sert à rien. C'est à dire que vous allez réunir 20 experts, vous allez faire un super projet, magnifique et tout le monde s'en fout. Donc si on veut faire de la prospective, il faut associer les gens. Bon, bien monsieur Barre. Donc, faites moi des propositions pour faire une prospective participative. Moi j'avais pas plus de bagages quand je suis arrivé à la région que quand je suis arrivé au Grand Lyon là-dessus. J'ai appelé Gaudet, j'ai appelé De Jouvenel, je leur dis voilà je dois faire de la prospective participative, c'est la commande que me donne Barre. Tous les deux, qui sont les papes de la prospective en France, me disent... alors Jouvenel que je connais mieux que Gaudet, me dit mais tu rêves ! C'est impossible ! Moi je peux t'aider à réunir 15 ou 20 experts et à faire de la prospective ! Je lui dis oui mais ça, c'est pas la commande. Donc comment on fait ? » (Entretien fonctionnaire)

Face à cette commande, les deux responsables de la MPSA décident de faire appel à un consultant, qui répond favorablement à la mission. Les bases de la « prospective participative » sont progressivement élaborées avec le souci de trouver des moyens adaptés à cette exigence :

« Donc on a inventé les journées prospectives avec l'aide *du consultant*, comme ça. La première réunion on savait pas ce qui allait se passer. On invitait assez largement mais on savait pas si y'aurait du monde, si les gens allaient parler, s'ils attendaient tout du Grand Lyon. Finalement ça

---

<sup>804</sup> A titre d'exemple, signalons que le président de la FNAU, réélu en 2008, est André Rossinot, Ancien Ministre, Maire de Nancy, Président de l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine de Nancy et Président de la Communauté Urbaine du Grand Nancy.



a marché du feu de Dieu. On avait bien préparé la réunion et voilà, en quelques mois, on avait plusieurs centaines de « Grand Lyonnais » avec lesquels on pouvait travailler. » (Entretien fonctionnaire)

La conduite de l'opération *Millénaire 3* se veut ainsi résolument participative. Outre la constitution d'un comité d'expert, la conduite d'une consultation auprès des partenaires institutionnels et de personnes qualifiées, la MPSA impulse un « décloisonnement » de l'exercice prospectif, en tentant d'impliquer la population de l'agglomération dans ce débat. C'est ainsi que sont organisées les « journées prospectives mensuelles », débouchant sur la réalisation de cahiers de prospective et d'une charte<sup>805</sup>. Chaque journée est l'occasion de confronter, sur une question donnée, experts, élus et population. Cette dernière est invitée à se rendre librement aux réunions : la méthode n'est qualifiée de « participative » qu'à partir du moment où elle ouvre des moments ponctuels et réguliers de débat avec une salle « ouverte à tous »<sup>806</sup> et se dote d'outils de suivis du débat (brochures, revues, etc.).

La conduite de *Millénaire 3* permet à l'ancien secrétaire de la FNAU d'acquérir une certaine notoriété en tant que « spécialiste » des questions de participation, et plus particulièrement des opérations menées à de grandes échelles de territoire. Elle lui permet également d'apprendre à évoluer au sein d'une administration publique en tant que membre d'une direction dotée d'un positionnement institutionnel spécial. Car la MPSA n'est pas une administration classique. Celle-ci est « placée directement auprès du DGS et a donc une vocation transversale large »<sup>807</sup>. Les interlocuteurs de la MPSA sont les plus hauts responsables politiques et administratifs du Grand Lyon<sup>808</sup>. Pourtant cette proximité entre l'urbaniste et la sphère politique n'est pas une affiliation partisane. En 2001, Gérard Collomb devient maire (PS) de Lyon et président du Grand Lyon. Or, la nouvelle équipe municipale décide de s'appuyer sur les travaux de *Millénaire 3* pour conduire quelques grands chantiers. La position de la MPSA évolue : les projets sont maintenus mais la liberté de la mission se restreint, à tel point que l'urbaniste est chargé en 2003 de la transformer en véritable administration. La MPSA devient donc la Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération (DPSA) et permet à l'agent, désormais directeur, d'élargir l'éventail de ses activités tout en perdant certaines marges de manœuvre. Outre *Millénaire 3*, la DPSA devient

---

<sup>805</sup> Le détail du fonctionnement dans l'article intitulé « Une démarche prospective et participative : Millénaire 3. L'expérience prospective de la Communauté Urbaine de Lyon », *Territoires 2030*, août 2006, n°3.

<sup>806</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>807</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>808</sup> Le directeur de la DPERC souligne l'importance de ce qu'il dénomme lui-même le « carré magique » : Raymond Barre, président du Grand Lyon, le vice-président en charge de la stratégie d'agglomération, le directeur général des services et le directeur adjoint du cabinet de Raymond Barre à la mairie de Lyon, en charge des affaires d'agglomération, sont présentés par l'agent comme les instigateurs et pilotes de la démarche. Cf. « Une démarche prospective et participative ... », p. 82

notamment l'interlocuteur administratif du vice-président en charge de la participation citoyenne nommé en 2001. Associé au vice-président, le directeur supervise l'instauration d'outils « participatifs » à l'échelle de l'agglomération : adoption du Conseil de Développement, d'une Commission Consultative des Services Publics Locaux, d'une « Charte de la participation » – première du genre dans une agglomération française – et rédaction d'un guide méthodologique<sup>809</sup>. Entre 2001 et 2004, le directeur assure pleinement dans la conduite d'une politique de promotion de la participation citoyenne à l'échelle de l'agglomération, sous la tutelle de son vice-président. Une évolution qu'observe Jean-Jack Queyranne, autre vice-président du Grand Lyon en charge de la stratégie, travaillant également avec le soutien technique de la DPSA. La collaboration entre le technicien et le futur président de région débute à cette époque et explique en grande partie l'arrivée de l'urbaniste à la tête de la DPERC en 2004.

Pourtant, le rapport du directeur au thème de la démocratie participative ne se limite pas au volet strictement professionnel. A l'instar des responsables politiques, l'agent articule sa volonté de promouvoir la démocratie participative à un projet plus global. C'est par le biais d'une réflexion sur l'urbanisme qu'il entre dans le thème de la participation :

« Disons que moi je suis rentré dans la participation et la citoyenneté à travers la participation en urbanisme, parce qu'après 68, il y avait encore des ateliers populaires d'urbanisme, il y avait les agences d'Urba qui à certains endroits jouaient un peu ce rôle là, il y avait toutes les opérations grenobloises par exemple de Très Cloître, etc. Voilà, nous on était dans ce milieu intellectuel là, on se connaissait, on faisait des visites les uns chez les autres on essayait de mettre en œuvre ces idées là. » (Entretien, fonctionnaire)

Le milieu intellectuel dans lequel l'agent poursuit cette réflexion est plus difficile à définir qu'à localiser : c'est dans le sillage de la revue *Economie et Humanisme* et de l'action de Pierre Calame<sup>810</sup> et de sa fondation *Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme* que l'urbaniste décide de situer ses activités. Il établit alors de solides réseaux dans les milieux démocrates-chrétiens et de la Deuxième Gauche. Tout au long de sa carrière, l'agent n'a de cesse d'approfondir ses relations avec

---

<sup>809</sup> Millénaire 3 (2006), *Le guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet*, 64 p. Ce guide est notamment l'occasion de mettre au point une sorte de *modus operandi* de la participation institutionnelle en 13 étapes. L'ambition de ce document est clairement de doter les processus de prospective participative d'un processus commun.

<sup>810</sup> Pierre Calame est un ancien haut-fonctionnaire, membre du corps du Pont et Chaussé, particulièrement actif durant la décentralisation française, est devenu président d'une fondation en 1988. Devenu éditeur, conférencier, prestataire auprès d'institutions publiques, Pierre Calame a entrepris d'alimenter le débat concernant les modèles économiques et sociaux à travers le monde. Cf. P. Calame, *Un territoire pour l'homme, plaidoyer pour une approche humaniste de l'aménagement du territoire français*, éd. de l'Aube, 1994 ; *La démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance*, éd. Charles Léopold Mayer 2003 ; *Essai sur l'Economie, Comment, dans le contexte de la mondialisation, l'humanité peut-elle concilier les nécessités économiques avec le fait incontournable que les ressources naturelles sont limitées ?*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2009.

les deux organisations préalablement citées<sup>811</sup>. L'agent entend alors œuvrer pour la promotion d'une « bonne » gouvernance, reposant sur des principes d'action publique renouvelés parmi lesquels figure le thème de la démocratie participative. Il demeure un observateur avisé des débats intellectuels concernant le développement local et des activités des réseaux constitués sur ces thèmes. Le directeur de la DPERC encadre donc le thème de la participation dans celui, plus large, d'une modernisation de l'aménagement du territoire et de l'action publique. Or, son attrait pour l'échelle régionale entre également dans cette série de « causes » modernisatrices que l'urbaniste n'a de cesse d'affirmer :

« La région me semble un échelon important, si vous voulez effectivement moi je suis un urbain donc, je suis de ceux qui en 81, 82 ont écrit ou coécrit, inspiré ou co-inspiré des textes sur la décentralisation en disant il faut décentraliser sur les aggro et les régions et par sur les communes et les départements. Je fais parti des rocardiens qui étaient sur cette mouvance à l'époque, de Pierre Calame qui était au ministère de l'environnement et qui défendait ces thèses là en prêchant dans le désert. En 95, au moment de la loi Pasqua, les agences d'Urba sont la seule force à s'opposer à une loi ruralo-ruraliste, on est les seuls à écrire des textes, un manifeste pour dire l'avenir de ce pays c'est les villes, que vous le vouliez ou non et donc arrêtez de déconner grosso modo. Un texte qui a été très reconnu. On s'est frotté avec le DATAR de l'époque qui était un homme de Pasqua, comment il s'appelle... Je me souviens d'une réunion un soir c'était quelque chose. Donc voilà moi je crois à l'Europe aux régions et aux agglos. » (Entretien, fonctionnaire)

C'est donc un personnage doté d'une définition claire des priorités et de la mission qu'il entend accomplir, rompu aux exercices de négociations de la sphère politique, passionné par les thèmes de prospective, d'évaluation, de démocratie participative, de développement durable, rassemblés sous le vocable de « gouvernance » (par l'intéressé lui-même), qui arrive à la tête de la DPERC en 2004.

### 3) La DPERC : plateforme partagée pour thématiques émergentes

Embauché en juin 2004, le directeur prend la tête de la DPEA en octobre. Il est alors provisoirement placé au sein du Pôle Territoire, sous l'autorité d'un DGA. Jusqu'au mois de février 2005, le nouveau directeur compose peu à peu une direction, à partir de la fusion d'anciennes entités administratives : trois agents de la DPEA, trois autres du service Contrôle de gestion et évaluation forment l'équipe restreinte de la cellule. Officiellement créée en février 2005, la DPERC sort alors de la tutelle du Pôle Territoire pour venir se placer directement sous l'autorité du DGS. Le directeur retrouve ainsi la position de la MPSA du Grand Lyon et se voit attribuer pour mission d'assister les

---

<sup>811</sup> En 1993, il participe par exemple aux travaux du « groupe de Salvador », rassemblé huit jours durant par Pierre Calame au Brésil et réunissant des aménageurs du monde entier afin de réfléchir à la participation des habitants dans leur cadre de vie. Un ouvrage a d'ailleurs été tiré de cette expérience : Pascal Perq (Groupe de Salvador), *Les habitants aménageurs*, éd. de l'Aube, 1994.

élus en charge des différentes missions qui sont à présent confiées à la DPERC. La cohésion de cette construction administrative *ad hoc*, faites d'entités disparates, repose alors presque uniquement sur le discours « réformateur » de son directeur, présentant de très nettes similarités avec celui du DGS :

« Moi j'ai toujours joué carte sur table. J'ai dit bon, c'est une nouvelle direction, on a fédéré des bouts d'anciens trucs, mais c'est une nouvelle direction, il y a un nouvel état d'esprit. Donc je définis cet état d'esprit, que j'avais défini dans la note à Queyranne en disant que pour élaborer des politiques publiques il faut tirer des enseignements des précédentes, ça c'est l'évaluation, regarder l'avenir et l'évolution du contexte, ça c'est la prospective et savoir ce que pensent les citoyens de tout ça, c'est-à-dire quelles sont leurs attentes. Et ça voilà ça c'est la DPERC. »

(Entretien, fonctionnaire)

La cellule administrative regroupe donc, en théorie et dans l'esprit de son directeur, l'ensemble des volets d'un nouveau type d'action publique, modernisée et adaptée à de nouveaux paradigmes. Une fois regroupés au sein de la DPERC, les agents sont répartis par le directeur selon les « thèmes » de la direction en devenir. L'objectif de ce dernier est de constituer de petites équipes (deux chargés de mission) par thème. C'est ainsi que dès 2004, une première chargée de mission « démocratie participative » est recrutée par le directeur parmi les agents en charge de la prospective :

« Je fais un organigramme un peu idéal, prévisionnel, en obtenant l'assurance que sur deux ou trois ans j'obtiendrai la création des postes *du DGS*. Et donc je dis aux *deux anciennes chargées de mission de la DPEA*, voilà il y a démocratie participative, pour vous je vois deux possibilités démocratie participative ou prospective, vous choisissez quoi ? *L'une* dit démocratie participative. *L'autre* dit prospective. Bon ok, on roule comme ça. Derrière, j'avais la garantie d'obtenir la création d'un deuxième poste. Donc j'avais obtenu deux postes de DP, deux postes d'évaluation, deux postes de prospective, un poste Développement Durable pour commencer. »

(Entretien, fonctionnaire)

La toute première responsable administrative de la démocratie participative n'est pas une nouvelle venue dans l'administration régionale. Ancienne journaliste, diplômée de l'IEP Paris, elle est cofondatrice dans les années 1980 d'une agence de presse assurant les correspondances locales de la presse nationale sur la région Lyonnaise. Insérée dans le paysage médiatique lyonnais, on lui propose en 1993 de rejoindre le cabinet de Charles Millon, alors président de la région Rhône-Alpes, ce qu'elle accepte. Elle y écrit les discours du président et participe à la constitution d'une nouvelle agence régionale d'aménagement et de développement du territoire. Très vite elle quitte le cabinet pour être intégrée dans les services et plus précisément au sein de l'Agence Régionale d'Aménagement et du Développement du Territoire (ARADT). En 1994, elle quitte l'ARADT avec quelques autres agents pour rejoindre le Groupement d'Intérêt Public (GIP) chargé du projet de liaison ferroviaire grande vitesse Lyon-Turin. Jusqu'en 1998, la fonctionnaire travaille à plein temps

sur ce projet aux côtés de personnels détachés de leurs entreprises d'origine (SNCF puis RFF) ou des collectivités territoriales (Conseils généraux, Villes). En 1999, après quatre années passées à assurer la communication interne et externe du projet ferroviaire, la chargée de mission réintègre l'administration, cette fois-ci au sein de la DPEA où elle s'occupe exclusivement du SRADT. De 1999 et 2004, elle se trouve « prise à 120% » (Entretien fonctionnaire) par le projet. A l'instar des autres acteurs rhônalpins, elle y découvre une dimension « participative » appliquée à grande échelle :

« Ce que *le vice-président en charge de l'aménagement du territoire de l'époque* voulait mettre en place, qu'était le Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, le SRADT, puisque la loi Voynet imposait des SRADT et que la façon de le mettre en place en Rhône-Alpes a été bien plus ambitieuse, on est allé au-delà de ce que souhaitait faire la loi, en particulier dans la dimension... alors nous on appelait ça de la participation à l'époque, maintenant que je sais un peu mieux ce que c'est, c'était plutôt de la concertation. Mais dès 2000, on a mis en place des réunions sur le territoire, des ateliers préparatoires dans onze villes de la région avec des thèmes, des réunions sur le terrain. » (Entretien, fonctionnaire)

L'expérience du SRADT constitue une première familiarisation avec la mise en application concrète et logistique de la « concertation », mais se limite à l'exercice prospectif. Lorsqu'en 2004, le nouvel exécutif est élu, elle hésite à rester au sein de l'administration régionale et s'engage finalement au sein de la DPERC en estimant que le projet qui lui est proposé lui convient. Pourtant, son accession à la charge « technique » de la démocratie participative ne correspond pas à un militantisme spécifique sur cette question, ni même à une spécialisation professionnelle :

« Moi la démocratie participative, je connaissais Porto-Alegre mais c'est tout. Moi j'avais une dimension participation, puisque j'avais essayé de le mettre en place sur le Lyon-Turin, j'avais une dimension participation régionale, au moment des réunions du SRADT, mais la démocratie participative même, au début, pour tout te dire, j'avais même pas fait le lien avec *le vice-président délégué*. C'est un peu ce que je te disais tout à l'heure, il y avait *le vice-président* mais je pensais qu'on travaillerait avec tous les VP de la même façon. C'est-à-dire que les CTEF ou les comités de ligne, on aurait d'autres VP comme interlocuteurs. Et puis suite à la réflexion qu'on a mené ensemble, on s'est dit il vaut mieux recentrer sur *le vice-président* et puis faire en sorte que nous on acquière une visibilité, ce qui nous aidera pour la suite avec nos collègues » (Entretien, fonctionnaire)

Outre ce premier poste, la constitution du groupe de fonctionnaires spécialisés dans la démocratie participative se poursuit jusqu'à la fin de l'année 2005, date à laquelle une deuxième chargée de mission est recrutée. A la différence de sa collègue, celle-ci découvre l'institution régionale à la faveur de ce poste. Diplômé d'un DEA de sociologie politique de l'Université de Montpellier en

1995 et d'un DESS de communication de l'Université Panthéon Sorbonne, elle intègre les services d'une commune du département de l'Hérault (34), d'environ 15000 habitants, dont elle assure la communication. Cette expérience municipale permet à la fonctionnaire de se familiariser avec la thématique de la « relation aux citoyens » :

« J'avais essayé de mettre en place des petites actions. Quand je dis petites actions, c'est que c'était très orienté trottoir, crottes de chiens, mais pour moi c'est important aussi... aire de jeu... que les gens puissent avoir un retour, un dialogue avec le maire, avec la mairie, avec les services... tu vois.

*Q : Et ces petites actions, elles prenaient quelles formes ?*

C'était... je sais plus si je t'ai dit ou pas. On a mis en place un numéro vert, une boîte à idée, qu'on reprenait dans le journal municipal et auquel on répondait en ayant créé un circuit en interne, traitement des demandes, etc. Réunions publiques... et puis voilà. Ouais, c'était vraiment proximité et cadre de vie quoi. » (Entretien fonctionnaire)

Elle quitte la mairie en 1998 et, après une période consacrée à d'autres activités, candidate au poste ouvert par le conseil régional de Rhône-Alpes en 2005 au sein de la DPERC. Dotée de son expérience municipale, elle exprime alors de très nettes réserves sur l'ambition affichée par la région :

« Alors on m'a expliqué qu'il fallait faire de la démocratie participative au niveau régional et ça j'y croyais pas du tout. Pas du tout, je peux pas dire sinon j'aurai pas postulé. Mais j'étais très, très septique. Donc je leur ai dit, qu'il était fou de faire ça... et voilà et du coup je me suis dit que ce serait intéressant de voir concrètement comment c'était, parce que je me suis dit que ça pouvait être que différent de ma petite ville, sur une grande région, tu vois.

*Q : Et pourquoi tu n'y croyais pas ?*

Ben parce que je trouvais que c'était difficile d'avoir un contact avec... c'est quoi le local dans une région, tu vois ? Ça paraît loin quoi. Donc, j'arrivais pas trop à voir comment on pouvait toucher les gens sur une échelle aussi grande quoi. Mais en fait ce que j'avais pas bien compris *a priori* c'est qu'il y avait différentes formes, différents outils, différentes démarches et que tu fais pas de la démocratie participative de la même façon partout. » (Entretien fonctionnaire)

Les deux chargées de mission ont un profil relativement proche : attachées territoriales, spécialisées dans la communication, elles n'expriment qu'un intérêt limité et curieux pour la démocratie participative. La DPERC est désormais identifiée comme une administration « spécialisée », disposant d'une équipe dédiée à la mission « vague » de la promotion de la démocratie participative. La spécialisation de ces fonctionnaires place les principales intéressées, à l'instar de leurs homologues, dans une situation inédite dont la gestion est indéterminée. Logiquement, l'équipe administrative en charge du volet « démocratie participative » des activités de la DPERC s'attache

très rapidement au suivi de la politique mise en œuvre par le quatrième vice-président, seule balise clairement identifiable de l'action publique régionale en la matière.

### ***B) Bourgogne : l'absence d'impact administratif***

En Bourgogne, malgré la création d'une délégation « démocratie participative », confiée au premier vice-président, aucune direction spécifique, aucun détachement au sein du cabinet présidentiel n'ont été initiés à la suite de l'élection de mars 2004. Cette absence, rapportée au cas rhônalpin, indique que le premier vice-président entend limiter l'ampleur de l'engagement régional : c'est d'ailleurs durant cette période que le conseil régional affirme que « La Bourgogne va tester la démocratie participative »<sup>812</sup>, sans apporter de précisions sur les modalités de ce test. La démocratie participative reste un thème d'action et de proposition se limitant essentiellement aux jeux politiques.

### ***C) Ile-de-France : une administration sans repères***

En Ile-de-France, la constitution d'une administration spécifiquement en charge de la « démocratie régionale », nommée Mission Démocratie régionale (MDRJ) n'a pas connu la même fortune qu'en Rhône-Alpes. En effet, la dotation en moyens administratifs est une bataille perdue par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale (1). Peu soutenue par le sommet de la hiérarchie administrative, prise dans le mouvement d'une réforme massive de l'administration régionale, la MDRJ, créée en 2005, est placée dès son origine dans une position complexe. Faute d'être une cellule spécialisée et libre d'action, la MDRJ est peu à peu accaparée par des impératifs de gestion (2). Les recrutements d'agents gestionnaires débouchent alors sur une forte ambiguïté du profil de la MDRJ : s'agit-il d'une mission politique ou administratif ?

#### **1) La bataille perdue du positionnement administratif**

En ce début de mandat, la vice-présidente en charge de la démocratie concentre son attention sur l'élaboration d'un programme d'action et l'obtention d'un budget et minimise l'importance du positionnement de « son » administration. La vice-présidente admet ne pas avoir saisi l'importance de l'enjeu. Elle regrettera par la suite cette erreur, qu'elle impute à sa méconnaissance de l'institution régionale (Entretien, élu). La négociation menée entre celle-ci, le cabinet du président de région et la Directrice Générale des Services, alors occupée par une importante réforme de l'administration, se solde par la décision d'intégrer la MDRJ au sein d'un des pôles administratifs créés en 2004 :

« Donc, on dit il faut absolument qu'on ait une administration. Il se trouve que en même temps, là... y avait une réorganisation de l'administration régionale, comment dire animée par la directrice générale des services de l'époque [...] et je pense que si ça avait été aujourd'hui la

---

<sup>812</sup>Cf. « La Bourgogne va tester la démocratie participative », *Le Monde*, 8 avril 2004.

conclusion n'aurait pas été du tout la même. Je m'explique. Y a eu un débat où, là encore, je me suis mal débrouillée... et la présidente la commission n°14 était beaucoup plus clairvoyante que moi, parce qu'elle connaissait mieux les institutions... un débat qui était où est-ce qu'on positionne la mission démocratie ? Est-ce qu'on la positionne comme un service comme les autres ? A côté des lycées, des machins, des trucs. Ou est ce qu'on la positionne directement auprès du directeur ou de la directrice des services, ou est ce qu'on la positionne directement auprès du président ? C'est-à-dire hors services. Ça a des conséquences très, très importantes. [...] ce qui a été décidé et sur lequel encore une fois je me suis pas battu, parce que j'ai pas vu suffisamment les enjeux, c'est de la mettre comme un service comme les autres. Bilan de l'opération : non seulement elle est dans un service comme les autres mais elle est même sous l'autorité, sous trois autorités... c'est-à-dire qu'il y a la directrice générale des services, le directeur de l'unité société, la directrice de je sais pas quoi l'action sociale, la démocratie je sais pas quoi et en dessous. Donc ça fait quatrième niveau sous... d'une certaine manière j'ai envie de dire qu'elle est enfouie, cachée, dissimulée. » (Entretien, élu)

Pour le chargé de mission de la vice-présidente, lui aussi arrivé au sein de la région en 2004 (comme nous le verrons), le positionnement de la mission est en partie motivé par la « menace » potentielle que représente une élue peu expérimentée, en provenance de l'extrême gauche et chargée d'un sujet telle que la participation :

« [...] sur le positionnement de la mission, on est arrivé à un moment où il y a eu un redéploiement, une redéfinition de la structure même de l'administration de la région. Avec la vision en quatre unités, des sous directeurs d'unité, etc. Donc nous on était positionné comme ça. Nous on pensait plus que ça aurait pu être une unité rattachée directement à la direction générale de l'administration, voire au président. Mais bon, ça s'est structuré comme ça, c'est des arbitrages. Je pense que c'est toujours là... je parlais de la méfiance du politique, mais il y a une méfiance au moins encore plus grande de l'administration par rapport à ce qui est nouveau et aussi par rapport à une élue qui arrive comme ça, qui n'a pas d'expérience, donc il y avait sans doute moyen de mettre en place toutes les tutelles possibles et imaginables avant que ça fonctionne » (Entretien collaborateur)

Les discussions concernant le positionnement de la mission durent presque un an : ce n'est qu'en octobre 2005 que la MDRJ est officiellement créée. Elle est positionnée à l'origine au sein de la Direction de l'Habitat de la Culture et des Solidarités (DHCS), dont elle doit devenir une branche. Mais la réforme administrative, qui crée un niveau hiérarchique supplémentaire (les Unités), démantèle la DHCS pour en faire l'Unité Société, divisée désormais en quatre directions : la Direction du Logement, de l'Action Foncière et du Renouvellement Urbain, la Direction Culture, Tourisme, Sport, Loisirs et enfin la Direction du Développement Social, de la Santé et de la Démocratie Régionale (DDSSDR). Au terme de la refonte de l'administration régionale, la MDRJ



glisse donc sous un échelon administratif supplémentaire pour se trouver sous trois niveaux de tutelle : directrice de la DDSSDR, directeur de l'Unité Société et Directrice Générale des Services. Au sein de la DDSSDR, trois services se côtoient : outre la MDRJ, on trouve un service « développement social et santé » et un service « formations sanitaires et sociales », chacun d'entre eux regroupant une quinzaine d'agents. La greffe quelque peu surprenante de la MDRJ à une direction s'occupant de santé, symbolise l'embarras de l'administration et de la présidence de région face au positionnement d'une mission nouvelle, aux compétences mal définies. La MDRJ occupe en réalité une position classique de service administratif, ce qui constitue pour la totalité de ses membres un problème majeur et persistant.

## 2) De la mission à la gestion : le paradoxe des gestionnaires militants

Durant la période de presque dix-huit mois de latence, durant laquelle le sort de la MDRJ tarde à être scellé, le directeur de la Mission est toutefois recruté. La sélection du directeur de cette Mission constitue lui aussi un enjeu de tension. La vice-présidente en charge de la démocratie régionale tente de favoriser le recrutement d'un agent dont elle peut s'assurer la proximité politique et la collaboration. Mais cette entreprise se heurte à la résistance du cabinet. Faute d'accord entre la vice-présidence et le cabinet, le choix sera finalement arbitré par l'administration :

« Donc moi j'en ai rencontré plusieurs, j'ai effectivement fait des propositions à l'administration. Le PS avait une proposition que j'ai refusée parce que je ne voulais pas de quelqu'un envoyé entre guillemets pour me surveiller. Je suis débutante mais pas totalement naïve quand même. Donc j'ai fait plusieurs propositions qui leur ont pas convenu et comme on s'en sortait pas, moi j'ai dit ben dans ce cas-là, application du statut. Et donc y a un poste, il est ouvert à la diffusion, y a des gens qui candidatent et la seule chose que je demande c'est à rencontrer les candidats pour m'expliquer avec eux de façon à pouvoir donner éventuellement un avis. Et moi ce que j'ai fait en fait, c'est que je me suis rangée à l'avis de l'administration. » (Entretien, élu)

Le directeur de la MDRJ, nommé à ce poste en avril 2005 (qu'il n'occupe qu'à partir d'octobre) n'est effectivement pas un proche de la vice-présidente, pas plus que du cabinet présidentiel. Ancien consultant dans le secteur bancaire, coopérant de la chambre de commerce française à Singapour, il se reconvertit dans la fonction publique territoriale en 2003. Recruté à cette époque au sein des services régionaux en charge du développement économique, c'est en tant que candidat interne qu'il se présente au poste de directeur de la MDRJ. La candidature de ce jeune fonctionnaire est autant motivée par le thème de la mission que l'enjeu de la constitution de la mission en elle-même :

« Mon challenge par rapport à ce poste, très clairement, c'était pas seulement la démocratie participative. C'était pas la *priorité*. C'était la création ex nihilo dans l'administration d'une structure nouvelle. Voilà. Même si intellectuellement la démocratie participative m'intéresse, que

parallèlement j'ai été syndicaliste étudiant, que j'ai jamais perdu le contact avec un certain nombre de grandes organisations politiques on va dire. Et donc c'est un sujet qui m'intéressait, mais il y avait le double aspect bon effectivement du thème et de voir comment à la région on pouvait positionner une thématique de ce genre et puis de créer l'équipe qui allait avec quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

Ayant transité par des syndicats et organisations proches du PS (l'UNEFID, la MNEF – dont il est jusqu'en 1986 vice-président du bureau parisien), le directeur de la MDRJ s'intéresse, parmi d'autres questions, à la démocratie participative. Il se définit comme plutôt proche de la Deuxième Gauche et c'est dans ce cadre que la démocratie participative représente un intérêt intellectuel pour lui :

« Le terme de démocratie participative est pour moi un peu un habillage moderne d'une question qui était posée dans les années 70 parce qu'on appelait plutôt la seconde gauche, c'est-à-dire le PSU, bon d'autres, mais enfin qui sont rentrés au PS en 74. [...] Il faut quand même pas oublier que même y compris à la fac on était encore formé à ces questions. Moi j'ai travaillé en licence sur le modèle de planification décentralisée qui a inspiré le modèle yougoslave. Donc faut se rendre compte du modèle culturel, ce qui est pas toujours évident, qui a eu avant et après 89. Donc c'était une question qui passionnait beaucoup de gens, y compris des gens comme Rosanvallon, enfin un de ses livres, je crois, c'est 76, Autogestion. Donc moi, j'étais plutôt de cette mouvance là oui, le socialisme un peu libertaire on va dire versus... girondin. » (Entretien, fonctionnaire)

Lorsqu'il candidate à la direction de la MDRJ, le fonctionnaire est séduit par la dimension stratégique de la mission : assister la toute nouvelle vice-présidente dans sa réflexion et ses actions. Pourtant, le directeur se montre très déçu lorsqu'il découvre que la direction qu'il doit piloter a été placée sous une épaisse tutelle administrative qui réduit considérablement ses marges de manœuvre : « Moi ce qu'on m'a vendu, c'est une mission qui était rattachée au directeur Habitat, Culture et Solidarité et entre temps je me suis retrouvé dans une mission qui était rattachée à une directrice du développement social, de la santé et de la démocratie régionale » (Entretien, fonctionnaire). Très rapidement, les objectifs et missions de la MDRJ change radicalement de nature :

« Telle qu'elle [*la MDRJ*] était conçue au départ c'était plutôt une *task force*, qui devait compter cinq six personnes maximum et qui devait d'une certaine manière acculturer l'ensemble de la région à des procédures de concertation nouvelles quoi, si je veux faire vite. Et dans la réalité, ça s'est traduit par la gestion au jour le jour d'un certain nombre de dispositifs qui ont été mis en place sur la base de la délibération cadre prise par la *vice-présidente en charge de la démocratie régionale*, enfin fait voté par la vice-présidente en novembre 2004 et qui s'appelle « une démocratie de participation en Ile de France » qui est un vaste fourre-tout, dont on a extrait un certain nombre de choses. » (Entretien, fonctionnaire)

La MDRJ se transforme en cellule de gestion de cinq dispositifs principaux : le Conseil régional des Jeunes (CRJ), le Conseil Consultatif des Citoyens Handicapés (CRCCH), le Fond régional de la Vie Associative (FRDVA), le Conseil de l'Égalité et le dispositif des Projets Citoyens<sup>813</sup>. L'équipe administrative en charge de la « démocratie régionale » se constitue au fur et à mesure de l'adoption de ces dispositifs : pour chacun d'entre eux, un agent est recruté afin de assurer la gestion. En deux ans, la MDRJ recrute treize agents, dont cinq chargés de mission de catégorie A. Le directeur de la MDRJ a peu de prise sur ces recrutements:

« Alors j'ai mené des recrutements des postes que j'ai ouvert, de haute lutte. En revanche je me suis retrouvé avec des agents, un certain nombre d'agents qu'on m'a imposé.

*Q : Et qui venaient d'où principalement ?*

Ben, qui avaient... qui étaient des agents qui étaient fléchés par le politique et en l'occurrence par le cabinet du président. » (Entretien, fonctionnaire)

Symbole de la prédominance des impératifs de gestion de dispositifs dans la constitution de la MDRJ, Le CRJ, projet phare de la présidence de région, est adopté dès le premier trimestre 2005, avant même la création de la mission. La coexistence de plusieurs canaux de recrutements, de plusieurs logiques militantes, professionnelles parmi les agents, fait de la direction un puzzle qui dont la cohérence doit être maintenue tout au long du mandat. Six agents principaux tous attachés territoriaux et gestionnaires de dispositifs, composent alors la MDRJ.

La chargée du Conseil régional des Jeunes (CRJ) est recrutée en mars 2005, avant même la création de la MDRJ, dans laquelle elle est finalement intégrée à partir d'octobre 2005. Diplômée en droit (DESS) et en science politique (DEA), celle-ci mène une importante partie de sa carrière proche de la sphère politique. Assistante parlementaire de 1998 à 2004, embauchée pour assurer des campagnes électorales, elle n'est pourtant militante d'aucun parti, tout en ayant côtoyé et parfois adhéré à de nombreuses organisations de différentes mouvances de la gauche. L'essentiel de son activité militante se concentre dans le secteur associatif et plus précisément dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Parmi ses nombreux engagements, l'étudiante en droit milite au sein de l'association *Urbanisme et Démocratie*, qu'elle redynamise au début des années 1990 avec son frère, élu écologiste de la ville de Paris. L'association est alors à la tête d'une mobilisation contre les projets d'aménagement du maire de l'arrondissement, en s'appuyant sur des techniques de « concertation » s'apparentant à de la mobilisation politique. Cette expérience permet alors à la militante d'acquérir involontairement un « savoir-faire » :

---

<sup>813</sup> Pour le détail de ces dispositifs, Cf. Chap. 7 et Volume 2, Annexe 1, Partie III. Seul le conseil de l'égalité n'est pas intégré dans notre panel d'études de cas.

« Enfin je savais monter grosso modo un questionnaire. Des cages d'escalier, des trottoirs, des réunions publiques sauvages, des blocages de chantiers, des sit-in dans la mairie, des séquestrations de commissaire enquêteur, enfin tout un tas de choses très rigolotes. Dans la non-violence à chaque fois. Je tiens à le préciser. Pas toujours dans la légalité, mais toujours dans la non-violence » (Entretien, fonctionnaire)

En 2004, ses relations au sein de l'assemblée nationale lui permettent de candidater au poste de responsable des comités de quartier d'une mairie du département des Hauts-de-Seine. Son arrivée à ce poste lui permet de réaliser qu'elle possède une compétence dont elle ignorait l'existence :

« Et ensuite et bien j'ai quitté l'assemblée nationale, j'ai pu bouger *dans les Hauts-de-Seine* où là j'ai découvert qu'en fait j'étais considérée et je m'en étais pas aperçu, comme une experte en démocratie participative. Parce que du fait de mes expériences associatives quand j'ai commencé à chercher un petit peu ailleurs, je savais même pas vraiment que j'en avais fait de la démocratie participative. Mais dans les associations dans lesquelles je m'étais engagée et dans un certain nombre d'actions que j'avais menées c'était ça que j'avais fait en fait. Mais à une époque où ça portait même pas ce nom là. » (Entretien, fonctionnaire)

De 2004 à 2005, c'est donc à l'échelle municipale que la fonctionnaire approfondit son image et sa qualification de « spécialiste » de la démocratie participative, terme qu'elle découvre dans l'institution politique municipale sans jamais en avoir fait un thème de militantisme. Ce poste lui permet également de découvrir les réalités d'un fonctionnement administratif<sup>814</sup> et de passer le concours d'attaché territoriale qu'elle obtient en 2005. C'est cette même année qu'un membre du cabinet de Jean-Paul Huchon, par ailleurs militant PS du 14<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, contacte cette dernière pour lui proposer de candidater au poste de chargé de mission ouvert pour la gestion du CRJ, poste qu'elle obtient. Ce recrutement dirigé par le cabinet du président passe par une validation administrative et instaure un climat de tension :

« *Le conseiller du président* m'appelle, il me dit voilà on a besoin de quelqu'un, on monte le CRJ, c'est un merdier incroyable, envoie un CV. Mais en même temps attention, je suis pas recruté par le cabinet Huchon, j'ai un entretien avec *le directeur de l'Unité Société*. J'arrive devant lui, donc j'ai trente-sept ans, je n'ai encore que très peu de connaissance de la fonction publique. [...] Là, j'arrive et il commence à m'expliquer que je lui suis imposé et qu'il ne veut pas de moi, qu'il ne veut pas non plus de la démocratie participative, mais qu'il est bien obligé de me prendre. Voilà. Tout le reste à l'avenant. » (Entretien, fonctionnaire)

---

<sup>814</sup> « Mais moi je débarque dans l'administration à ce moment là, mais alors complet. J'apprends tout, je sais pas ce que c'est qu'un parapheur à la limite. Parce que travailler avec un député pendant six ans, on cohabite dans dix mètres carré, on manage rien. Il est pas manager, je suis pas manager, c'est de la confiance, c'est du politique. Là j'arrive dans un monde... » (Entretien, fonctionnaire)

Prise entre militantisme, affichage politique, expérience de gestion de dispositifs participatifs et concours de la fonction publique territoriale, la responsable du CRJ s'insère difficilement dans un cadre administratif régional animé par une profonde réforme et donc, par de profonds conflits.

Dans un registre relativement proche, le Conseil régional Consultatif des Citoyens Handicapés (CRCCH) est confié en 2006 à un autre type de militant. Ancien responsable financier et administratif d'une entreprise, celui-ci souffre d'un handicap visuel important. Ce n'est pourtant pas la raison principale de son arrivée au poste de gestionnaire du CRCCH. En effet, le futur fonctionnaire est élu municipal dans une petite commune de la région parisienne depuis 1989, réélu jusqu'en 2008 et également membre du bureau exécutif d'une structure intercommunale. Tour à tour maire adjoint en charge de la prévention, puis de la politique de la ville, il expérimente la mise en place de comités de quartier et de réunions publiques. L'élu local devient un partisan de la démocratie participative, essentiellement pensée comme le dialogue entre responsables politiques et population :

« Tout élu, s'il ne ressent pas l'obligation lorsqu'il défend la démocratie participative de laisser un peu de son entre guillemets, pré carré, ben c'est que ce sera jamais de la démocratie participative ou ce sera comme du canada dry, mais ça n'aura jamais la couleur... alors je sais plus à quoi c'était censé ressembler, enfin bon. Ça n'en sera jamais parce que évident si on demande à un quartier, à une catégorie de la population d'émettre un avis, c'est ce dont nous nous sommes rendus compte dans notre commune, c'est que les gens le voient bien quand les dossiers sont trop ficelés et quand leur avis est à la marge. » (Entretien, fonctionnaire)

C'est toujours en tant qu'élu qu'il assiste, en 2003/2004, aux réunions publiques de la campagne de Jean-Paul Huchon. Ayant passé le concours d'attaché territorial en 2006, il décide alors de candidater au poste de gestionnaire du CRCCH. Il est finalement recruté au sein de l'administration régionale par l'entremise d'une conseillère du cabinet présidentiel :

« C'est parce que moi je suivais les meetings du président et j'ai lors d'un de ses meetings entendu justement, qu'on allait créer ce conseil régional des citoyens et citoyennes handicapés, enfin c'est un conseil consultatif des citoyens handicapés. Du coup moi j'ai... comme je postulais à la mairie de Paris, ben il se trouve que l'adjointe au maire chargée du handicap à la mairie de paris, est aussi la conseillère technique du président en termes de handicap. Donc c'est tout naturellement qu'elle m'a dit, mais après tout, vous pourriez, machin, le poste là vous intéresse-t-il ? Moi oui. Et puis au bout d'une certaine période, le poste a été créée on me l'a proposé. » (Entretien, fonctionnaire)

Si la situation politique de l'attaché territorial est connue de tous<sup>815</sup>, elle le place dans une position proche de celle de la responsable du CRJ : arrivé avec une étiquette politique par l'intermédiaire du cabinet du président, le récent fonctionnaire est soumis à une certaine méfiance et vigilance de la part de son administration.

Le comble de ce type de trajectoire est toutefois atteint par le recrutement du responsable du Conseil de l'Égalité. Issu du combat pour l'égalité mené par « la marche des beurs » en 1981, militant associatif puis syndical (CFDT) et politique (PS depuis 1988), ce dernier travaille durant plusieurs années au sein de la Ligue de L'Enseignement puis au sein de la CFDT. Il participe à de nombreuses campagnes électorales et se présente pour la première fois en 2004 aux élections cantonales. Plus sensible aux thèmes de l'égalité et des discriminations qu'à celui de la démocratie participative<sup>816</sup>, c'est sur ces thèmes de prédilection et grâce à sa trajectoire militante que celui-ci est recruté au sein de la MDRJ en décembre 2005 :

« Moi je connaissais Huchon, j'avais fait campagne pour lui en 2004. Voilà. Donc il y avait pas de soucis de ce côté-là. Voilà... Donc je suis venu parce que j'avais déjà travaillé avec eux, donc ils m'ont demandé effectivement de venir, ils voulaient que je les rejoigne aussi. Donc je suis arrivé là-dessus, parce que je pense que sur l'égalité, ils voulaient faire des choses quoi. Donc j'arrive là dessus et après je rejoins le cabinet, parce que c'est vrai que dans les services c'est différent, parce qu'il y a des questions... faut s'adapter, pour les services, c'est toujours un peu compliqué. » (Entretien, fonctionnaire)

Le passage de ce militant socialiste par l'administration régionale dure un an et demi : en septembre 2007, il quitte la MDRJ pour rejoindre le cabinet de Jean-Paul Huchon, où il devient l'interlocuteur de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale et de son ancienne administration. La trajectoire originale de cet agent révèle le caractère ambigu de la MDRJ. Des militants, souvent proche du PS mais dotés des compétences nécessaires à la gestion des dispositifs adoptés, parviennent aux postes de chargé de mission sans transiter par les procédures de recrutements classique, c'est-à-dire pilotées par le directeur. Mais la MDRJ est loin de se limiter à ces reconversions.

---

<sup>815</sup> L'agent affirme avoir fait état de sa situation politique dès sa candidature : « Moi on m'avait conseillé, quand j'avais fait mon *la vice-présidente en charge de la démocratie régionale*, de le mettre, que c'était un engagement et au bout du compte je suis pas sur que ça nous serve parce qu'il y a des moments où on se pose la question de l'opportunité de travailler dans une instance comme celle-ci, enfin dans un conseil comme celui-ci, à partir du moment où on aime pas trop les politiques. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>816</sup> « Quand vous avez été pendant longtemps privé de participation, à moment donné bien sur vous vous posez la question, pourquoi. Donc se poser la question du pourquoi. C'est pas le comment qui m'intéresse. C'est pourquoi. Donc là dessus... alors c'est pour ça que moi je vous dis quand on me parle de démocratie participative, moi je dis pourquoi, c'est quoi l'objectif ? Le problème c'est que aujourd'hui moi je trouve que c'est plus... que il y a plus d'objectif, c'est-à-dire que les gens en font parce que c'est devenu à la mode aussi. Il y a un peu le côté tarte à la crème de la démocratie participative. Et tout le monde doit avoir sa démocratie participative. D'ailleurs tout le monde est adepte... » (Entretien, fonctionnaire)

Dans un registre tout à fait différent, le Fond régional de la Vie Associative (FRDVA) est confié en 2007 à une fonctionnaire territoriale plus classique. Titulaire d'un DEA de science politique et du concours de Conseillère socioéducative (Catégorie A dans la filière sociale de la fonction publique territoriale), ancienne salariée de la mairie de Conflans-Sainte-Honorine, celle-ci devient responsable de la section prospective du CESR de la région Centre au début des années 1990. Recrutée deux ans plus tard au sein de l'équipe en charge de la prospective de la DATAR, elle mène jusqu'en 2006 un travail d'édition et de réflexion afin de relancer la prospective nationale. Etant fonctionnaire territoriale, elle décide toutefois de réintégrer un poste en collectivité locale et se porte alors candidate pour le poste de gestion du FRDVA. Spécialisée dans les questions de prospective et d'aménagement, le tissu associatif est une thématique relativement nouvelle pour la conseillère socioéducative. Si la thématique l'intéresse et la motive, il n'en va pas de même pour le thème de la démocratie participative :

« J'ai l'impression qu'on a des boîtes à outils prospective, développement durable, maintenant démocratie participative mais j'ai l'impression que tout ça est quand même assez proche et très honnêtement je crois que sur les questions de démocratie participative, j'ai l'impression quand même qu'on retrouve des choses qui sont un petit peu anciennes dans les questionnements. »

Entretien, fonctionnaire)

En provenance de la fonction publique d'Etat, la fonctionnaire ne dispose d'aucune trajectoire politique. Son accession à la MDRJ pose bien évidemment moins de problèmes et suscite moins de tension à sa hiérarchie administrative.

Pour compléter l'équipe en charge du CRJ, un autre fonctionnaire de ce type est recruté au sein de la MDRJ en février 2007. Diplômé d'un DESS spécialisé dans le conseil aux collectivités, celui-ci occupe un poste de chargé de mission de développement territorial au sein du conseil régional de Picardie. Devenu attaché territorial en 2005, il mène la contractualisation régionale dans un territoire infrarégional. C'est dans ce cadre professionnel qu'il découvre la politique proposée par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale d'Ile-de-France, ce qui l'amène à proposer sa candidature auprès du conseil régional, sans pour autant penser au CRJ :

« Je vous le cache pas, c'est une volonté par rapport à la région, une... lors d'un stage au sein de la mission ville de la région, j'ai assisté au SDRIF<sup>817</sup>, etc. Et aussi par sensibilité politique proche, j'en suis venu à me dire que j'avais envie de travailler pour La vice-présidente en charge de la démocratie régionale, que je connaissais déjà via les comités citoyens, donc une volonté de travailler plutôt avec ce genre de personnes justement, qui me semblent avoir une démarche intéressante et notamment au

---

<sup>817</sup> Schéma Directeur de la région Ile-de-France, sur lequel nous reviendrons par la suite (Chap. 7 et Annexe 1, III)

niveau de la participation. Mais pas forcément non plus... enfin je veux dire, bon voilà, c'est la région aussi » (Entretien, fonctionnaire)

Tout d'abord candidat auprès du service du Développement Economique, c'est finalement en tant que chargé de mission responsable de l'animation du CRJ que l'agent entre dans l'administration régionale. Le CRJ ne constituant pas un objectif prioritaire pour le fonctionnaire, il finit d'ailleurs par être transféré pour s'occuper du Conseil de l'Egalité (suite au départ de son responsable au sein du cabinet présidentiel). Malgré ces mutations l'agent témoigne toutefois d'une curiosité concernant le thème de la démocratie participative :

« Je lis *Le Monde Diplomatique*, la revue *Territoires*, je suis pas abonné à la revue *Territoires*, mais forcément j'y viens piocher des choses, etc. J'essaye de me cultiver à ce niveau là, je suis pas non plus complètement fondu de ça et j'ai pas de théories toute faites là-dessus. Les expériences, ici ou là m'intéressent par exemple ce qui se fait aussi sur le Grand Lyon, bien sur. Mais j'ai pas... de voilà, de doctrine particulière là-dessus. Par contre c'est vraiment l'idée que je suis quand même attaché au fait que j'y crois en bonne partie à cette démocratie... » (Entretien, fonctionnaire)

Pourtant, cette sensibilité doit être clairement distinguée des engagements partisans et/ou associatifs rencontrés par ailleurs. Le responsable du Conseil de l'Egalité, pas plus que la responsable du FRDVA, n'entrent au sein de la MDRJ par l'intermédiaire de filières politiques.

La dernière fonctionnaire recrutée au sein de la MDRJ, en charge des « projets citoyens », accède elle aussi à l'administration par des canaux plus administratifs que politiques. Diplômée de l'IEP Grenoble, devenue par la suite Attachée Territoriale, elle débute sa carrière en tant que chargé d'évènements culturels pour une grande enseigne de magasin culturel. Mais c'est en tant qu'animatrice d'un conseil municipal de la jeunesse dans le 10<sup>ème</sup> arrondissement de Paris qu'elle entre dans la fonction publique territoriale. Recrutée par la suite comme responsable du développement culturel d'une municipalité du département de la Haute-Marne, puis immédiatement après comme collaboratrice du maire du 18<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, elle expérimente différents aspects des relations entre instances politiques et citoyens, comme les conseils de quartier. Ce n'est qu'en 2004, alors que la jeune femme doit impérativement trouver son premier poste de fonctionnaire territorial afin de valider son concours, qu'elle décide de postuler spontanément auprès de la région, sans toutefois cibler la MDRJ :

« J'avais entendu depuis le départ... puisqu'avant d'être prise à la région, il s'est écoulé un certain nombre de temps... et dès le départ effectivement, j'avais noté qu'il y avait la création de cette mission démocratie régionale. Le premier entretien que j'avais eu j'en avais parlé et on m'avait dit que rien n'était officiel, enfin *le directeur* n'était même pas encore embauché, il était



pressenti en fait et puis voilà ça a trainé un petit peu le recrutement. Et au final ça s'est fait quand même ici » (Entretien, fonctionnaire)

En veille sur les différents postes proposés par la région pendant une dizaine de mois, elle finit par être recrutée pour gérer le dispositif de « Projet Citoyen » en 2005, lors de la création de la MDRJ. La démocratie participative occupe une place particulière dans la trajectoire de cette fonctionnaire. Faute d'avoir milité pour celle-ci, c'est en tant que technicienne qu'elle aborde la question de la démocratie participative :

« La conception que j'avais de la démocratie participative... de façon assez floue, puisqu'au final moi je l'avais juste expérimentée dans le cadre d'un conseil de la jeunesse, qui voilà est une instance en soi, mais j'en avais pas une connaissance académique ni universitaire de la démocratie participative et bien tout s'est fait sur le tas, dans la discussion avec les assoc, les élus du comité d'étude et c'est petit à petit que j'ai un peu mieux compris, les attendus de chacun, les différentes conceptions. » (Entretien, fonctionnaire)

La gestion du fond régional destiné à la promotion des « Projets Citoyens » la pousse à approfondir les échanges avec ses collègues d'autres régions, notamment grâce aux stages offerts par la fonction publique territoriale. Elle se rend ainsi en Rhône-Alpes durant quinze jours (du 5 au 16 février 2007), pour effectuer son « stage pratique » avant titularisation, au sein de la DPERC et de son équipe en charge de la démocratie participative :

« J'ai beaucoup aimé ces stages, notamment en Rhône-Alpes, parce que ça m'a permis de voir, même si c'était que 15 jours, ça va quand même pas très loin, de voir un autre système de fonctionnement et je crois que... mais je reste persuadée, oui, que le système rhônalpin ne pourrait pas se calquer en Ile-de-France parce que... si dans l'absolu il pourrait bien sur, mais voilà les profils politiques, les équilibres politiques, l'engagement au moins de façade entre guillemets, vis-à-vis du thème de la démocratie participative, régionale, on l'appellera comme on veut, ne sont pas les mêmes. L'organisation des services, la personnalité même des responsables de ce service, de la chaîne administrative qu'il y a au dessus ne sont pas les mêmes, donc... et la conception je pense pour le coup de la démocratie participative n'est pas la même en Rhône-Alpes qu'en Ile-de-France. Donc... » (Entretien, fonctionnaire)

Comme l'évoque la fonctionnaire, au-delà des différences d'organisation et de recrutements, c'est l'ambition même de la MDRJ, ainsi que le contenu de sa (ou plutôt de ses) mission(s) qui semble(nt) s'obscurcir au terme d'un recrutement divisant la cellule entre filière « politique » et filière « administrative », même si tous ces agents appartiennent à la fonction publique territoriale. Cette composition hétérogène, élaborée en fonction des besoins suscités par chaque dispositif adopté, constitue une source de problème pour la MDRJ.

## ***D) Nord-Pas-de-Calais : la permanence administrative***

En Nord-Pas-de-Calais, il n'existe pas de direction, ni de service explicitement attaché à la démocratie participative. Faute de spécialisation, l'administration régionale n'en demeure pas moins marquée par la thématique de la démocratie participative. Pour les administrations en charge des questions de « citoyenneté », de démocratie électronique ou des comités de ligne, les élections de mars 2004 correspondent à un réagencement politique, tant organisationnel que thématique, auquel ces administrations anciennes doivent s'adapter. Ainsi, le service « citoyenneté », emmené par un nouveau directeur venu se substituer à la fondatrice de la cellule, porte une attention croissante au thème de la démocratie participative, sans que ses missions (gestion des FPH, EDC, NQE) ne soient véritablement modifiées (1). Plus largement, la reconduite de la majorité de gauche plurielle permet de renforcer les petites équipes de gestionnaires de dispositifs participatifs constituées depuis 1990 (2). La démocratie participative est moins marquée par une nouvelle spécialisation que par le maintien des sillons administratifs déjà entamés, pour certains, depuis près de quinze ans.

### **1) Le service « citoyenneté » et la démocratie participative**

En 2004, l'administration en charge de la « citoyenneté » se présente sous la forme d'une direction, la DPAS, pilotée par sa fondatrice historique. Alors que les délégations politiques se maintiennent, l'administration est réformée à la suite des élections : la DPAS fusionne avec la Direction des Solidarités Internationales pour former la Direction des Partenariats Internationaux (DPIR). Le service « citoyenneté » est alors intégré à cette direction, dont il constitue une des trois branches aux côtés de la coopération internationale et des réseaux associatifs. Le service, hérité de la structure créée en 1995, poursuit la gestion des dispositifs devenus classiques : FPH (dont elle s'occupe désormais), EDC, NQE et appel à projet intitulé « accompagnement des populations à l'innovation ». Le service est toujours doté d'une quinzaine d'agents, répartis en fonction des dispositifs à suivre. La politique de « citoyenneté » se maintient, tout en changeant de leadership. En effet, le départ de la fondatrice de la cellule administrative correspond à l'arrivée d'un nouveau chef du service « citoyenneté et solidarités internationales ». Ce diplômé d'un Master de développement des territoires, militant associatif engagé dans l'animation du milieu rural et des Centres Sociaux, entre au conseil régional en 2001. Pour le premier poste de sa jeune carrière, il devient chargé de mission permanent de la démarche NQE, tout en travaillant partiellement sur les FPH et les autres dispositifs présents à l'époque au sein de la DPAS. Prenant la succession de la fondatrice historique, celui-ci reprend à son compte la philosophie des dispositifs mis en place jusqu'alors : ils visent la « capacitation », la qualification ou l'accompagnement d'initiatives de populations concernées par ailleurs par la politique de la ville ou de publics définis comme exclus ou en difficulté. La création de la DPIR

confirme d'ailleurs cette orientation<sup>818</sup>. Toutefois, si le contenu des actions demeure stable et que les dispositifs se maintiennent, le positionnement du nouveau directeur semble accorder une place plus importante à l'idée de démocratie participative :

« La pratique que je peux avoir, professionnelle, me fait souvent réagir vivement sur le fait que beaucoup considère que la participation des habitants, c'est faire parler les gens dans un cadre non défini, non formel et souvent avec un manque de méthode, sur quelque chose qui est contre productif. Dans les exemples qui me semblent bien fonctionner, le Fond de Participation des Habitants qui fonctionne bien est un vrai lieu de coproduction, si pas de politique publique, au moins de l'espace public. Et il me semble que sur nos quartiers d'été, on est sur un des exemples les plus aboutis de coproduction d'une politique publique, avec mise en débat du cadre de l'opération, avec un label partagé... même si il y a pas de codécision, on a au moins défini tout le processus collectivement. » (Entretien fonctionnaire)

Pour le nouveau chef de service, la démocratie participative s'apparente à l'émergence d'une action commune des citoyens et des institutions. Elle est également une manière renouvelée de penser et d'aborder l'action publique :

« Je pense aussi qu'elle est... la démocratie participative est aussi obligatoire... enfin obligatoire... une obligation par rapport à la complexité croissante de l'action publique, alors là, services et élus confondus, ce qui permet de démultiplier les points de vue, la question restant toujours de trouver l'équilibre et la bonne définition de la place de chacun. Et de pas être dans une caricature de démocratie participative qui fait que soit l'institution fait semblant de faire participer, soit elle s'efface complètement face à ce que ses partenaires, ou les habitants, ou les usagers peuvent lui renvoyer. » (Entretien fonctionnaire)

L'arrivée d'un agent plus jeune et familiarisé à la rhétorique de la démocratie participative alimente un processus de requalification des pratiques héritées, ou plus exactement d'accentuation d'une qualification déjà émergée durant la mandature 1998-2004 : sur la base de ces actions en faveur de la « citoyenneté », la région Nord-Pas-de-Calais revendique progressivement une action en faveur de la « démocratie participative ».

## 2) La consolidation des soutiens administratifs

Dans les autres administrations sectorielles du conseil régional, la réélection de la majorité de gauche en 2004 renforce l'ancrage administratif des agents apparus depuis le début des années 1990, tout en réduisant drastiquement les marges de manœuvre de certains d'entre eux. C'est notamment le

---

<sup>818</sup> « Par contre ce que ça nous a permis, c'est de pouvoir enfoncer le clou sur un certain nombre de choses et ça c'était plutôt confortable. Parce que du coup, il n'y a pas eu de remise en question formelle de ce qui avait été fait jusque là. Donc ça, c'est déjà un point intéressant. » (Entretien fonctionnaire)

cas pour l'agent à la tête de DREAM 2, fervent partisan de la démocratie participative. La « E-direction » à laquelle celui-ci appartient, jusqu'alors placée sous l'impulsion d'une équipe politico-administrative ciblée sur la question des TIC et se voit ainsi restreinte dans ses marges de manœuvre car placée dans un cadre administratif plus rigoureux :

« C'est-à-dire que nos précédents directeurs ou chefs de service, historiquement dans les dix ans de la politique antérieure, au début c'était une mission rattachée aux transports et très libre. Une mission, c'était électron libre. Y avait quatre, cinq personnes et puis ça fonctionnait. C'était avant 2000, donc tout feu tout flamme, les TIC, c'est merveilleux, nouvelle Athènes, on y va, cheval fou. Grand cheval fougueux. Ou chien fou. On explore on tâtonne, etc. Donc on est très loin d'une politique institutionnalisée, d'une organisation structurée et en adéquation avec les services de la région. [...] donc on a été de plus en plus cheval fou. Et résultat, à un moment donné en 2004, on avait le sentiment que... en plus on avait quelques casseroles au cul, des trucs accumulés, bon on nous a plombé aussi, mais bon. En gros, y avait une espèce de service un peu à part, trop à part, trop dé-corrélés des rythmes de fonctionnement, des réalités de fonctionnement, réalités de l'administration. » (Entretien fonctionnaire)

La « E-direction » est alors intégrée à la nouvelle Direction de la Recherche, de l'Enseignement Supérieur, de la Santé et des TIC (DRESTIC) dont elle devient un service. Elle est placée sous la tutelle d'une vice-présidence déléguée à l'action économique et aux TIC et plus uniquement aux TIC. Si cette intégration assure une nouvelle assise institutionnelle à l'agent<sup>819</sup>, ce dernier se voit toutefois contraint de redéfinir ses manières de faire au sein du conseil régional. Dans le même temps, les administrations sectorielles les fonctionnaires en charge des comités de ligne sont maintenues dans leurs fonctions.

Symbole de ce phénomène, le directeur de la Direction Prospective (D2PE) du conseil régional conserve lui aussi son positionnement ainsi que ses missions. La trajectoire de cet agent administratif fait de lui un actif défenseur de la démocratie participative au sein du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, même si son action reste plus discrète que celles des ses camarades de DREAM 2 ou des comités de ligne. Ancien élève de l'IEP de Lyon, titulaire d'un DESS d'aménagement, urbanisme et développement local à l'IEP de Paris, c'est en tant que chargé de mission dans le secteur de l'habitat que le directeur commence sa carrière. Recruté en 1988 par le conseil régional Nord-Pas-de-Calais, au sein de la direction de l'Aménagement du Territoire, il est en charge du développement de sites DSQ. Il devient à cette occasion le collègue de la future fondatrice du service citoyenneté. A l'instar de celle-ci, il est rapidement recruté au sein de l'administration régionale. Pilotant de 1988 à 1993 un

---

<sup>819</sup> « Je pense que ça a été une des conditions qui a fait qu'on a pu survivre. Parce qu'on a récupéré *un directeur* qui avait la confiance du président, puisqu'il était mandaté par lui pour faire de ces trois au quatre petites unités, une grosse unité qui pèse. Et là c'est vrai qu'aujourd'hui on a un poids plus fort, grâce à ça et parce que lui a une vision stratégique forte » (Entretien fonctionnaire)

observatoire de l'habitat et quelques missions de prospective et d'évaluation au sein de sa direction, il devient en 1993 le nouveau directeur de la Direction de la Planification et de la Statistique du conseil régional et se voit confié la mission d'orienter cette direction vers les thèmes de la prospective et de l'évaluation. Cette direction est directement attachée au DGS et parvient à se maintenir à cette position jusqu'en 2004, malgré les changements de présidence et les réformes administratives. Ce n'est qu'en 2004 que la direction quitte le giron de la DGS pour devenir la Direction du Développement Durable de la Prospective et de la l'Evaluation (3DPE). Si les activités du directeur se concentrent sur les exercices de planification, d'évaluation, de statistique et de prospective, il pilote toutefois la démarche SRADT initiée par le vice-président écologiste en charge de l'aménagement du territoire. Le rapport qu'entretient le directeur avec le thème de la démocratie participative dépasse le seul cadre du SRADT. Ancien militant de l'ADELS, il côtoie des réseaux d'associations et de fondations mobilisées sur les questions de participation citoyenne. Cette proximité le conduit notamment à collaborer avec la *Fondation Charles Léopold Meyer* de Pierre Calame lors de la tenue en 2001 de l'assemblée mondiale des citoyens à Lille<sup>820</sup>. Membre de plusieurs comités de lecture scientifique, enseignant<sup>821</sup>, le directeur de la prospective regrette un abus de langage concernant l'idée de démocratie participative, auquel il oppose le souci d'une rigueur terminologique :

« Parce que je me méfie beaucoup aujourd'hui des effets marketing, liés à cette question de la démocratie participative. Je trouve qu'on y met beaucoup trop de choses dans la définition aujourd'hui. » (Entretien) « Je pense que la démocratie participative c'est quelque chose qui doit être éminemment politique mais qui doit être outillé techniquement. C'est-à-dire pour moi des assises régionales de ceci, un comité de pilotage de cela, pour moi c'est pas de la démocratie participative. [...] donc pour moi c'est quelque chose qui doit forcément débouché sur derrière de la prise de décision, c'est-à-dire le politique décide et il le fait sur la base d'une démarche dite de démocratie participative et donc derrière techniquement tout ça est outillé, je veux dire, contrôler éthiquement, c'est des moyens, c'est des professionnels, c'est tout un outillage quoi. » (Entretien fonctionnaire)

C'est en raison de ce souci de rigueur que le directeur exprime quelques réticences face à l'assimilation de la démarche SRADT du Nord-Pas-de-Calais à un exercice de démocratie participative :

---

<sup>820</sup> Pour le détail de la contribution du fonctionnaire aux travaux de l'assemblée, voire François Fairon et Frédéric Noy (dir.), *Itinéraires vers le 21e siècle. Récits de témoins engagés lors de l'assemblée mondiale des citoyens*, Lille 2001, éd. Charles Léopold Mayer 2003, pp. 39-44.

<sup>821</sup> Il est notamment membre du Conseil de Prospective et de Dynamique des Territoires de la DATAR de 2004 à 2005, membre du Conseil Scientifique de la DIACT depuis 2005, membre du Conseil de rédaction de la revue « Pouvoirs Locaux » et rédacteur en chef de la revue « Etudes Prospectives régionales » depuis 1999.

« [...] quand on me dit que Schéma régional de développement économique c'est de la gouvernance et de la démocratie participative, ça me fait beaucoup rire. C'est sans doute une démarche qui engage les parties prenantes du développement économique, les compétences, etc. et tout à fait utilement et positivement. Mais on peut pas dire que c'est de la démocratie participative. [...] Donc c'est là que je me dis faut quand même qu'il faut quand même raison garder, c'est pas la peine de faire du chiffre quoi. Je pense que ce serait pervertir un peu ce que serait la démocratie participative. » (Entretien)

Le directeur de la prospective affirme vouloir trouver les outils adéquats à la mise en œuvre de la démocratie participative. Ce souci méthodologique guide son action en la matière. Pour l'heure, celui-ci rejoint le contingent d'agents concernés par ce thème et désormais solidement établis dans le paysage administratif régional.

#### IV- Des coalitions à géométrie variable

La répartition des responsabilités politiques et l'évolution des charges administratives demeurent étroitement liées et ne peuvent être comprises l'une sans l'autre. Ainsi, chacune de ces régions voit se former, à partir de 2004 des coalitions d'acteurs, à la fois administratifs et politiques, explicitement dédiées à la promotion de dispositifs participatifs. Ces acteurs agissent de concert et forment autant de coalitions. Les coalitions affiliées à la démocratie participative obéissent à des dynamiques propres à chaque région : dans trois régions sur quatre, la démocratie participative se cristallise sous la forme explicite de délégation politique et administrative, alors qu'une d'entre elles ne disposent d'aucune sorte de coalition<sup>822</sup>. Au-delà des organigrammes, les coalitions peuvent impliquer une pluralité d'acteurs au fur et à mesure de leur progression : chacune d'elles constitue un réseau de coopération entre plusieurs agents présents au sein de l'institution. Faute de s'unifier autour d'une définition claire et entendue de la démocratie participative, ces coalitions rassemblent une série d'agents agissant de concert dans l'objectif de convertir leurs orientations en position officielle de l'institution régionale. Les coalitions ne sont pas les seules au sein de l'institution à se revendiquer comme des partisans de la démocratie participative : des agents en charge de politiques sectorielles peuvent également être à l'origine de l'adoption de dispositifs participatifs. Toutefois, les coalitions ont pour caractéristiques d'isoler la thématique de la « démocratie » d'autres thématiques pour en garantir une promotion spécifique.

Dans les trois régions concernées, ces coalitions prennent différentes formes. En Rhône-Alpes, la coalition correspond aux plus hauts niveaux de l'organigramme politique et administratif, puisque le quatrième vice-président en charge de la démocratie participative, son collaborateur et la DPERC,

---

<sup>822</sup> Nous n'aborderons pas le cas de la Bourgogne dans cette partie.

directement rattachée au DGS, constituent le noyau de cette alliance. Tous les agents de cette coalition agissent de concert et s'entendent sur un objectif politique commun (A). En Ile-de-France, le rapport à l'organigramme s'inverse. Les agents composant la coalition mobilisée sur le thème de la démocratie régionale agissent sous la contrainte : une contrainte politique pour une vice-présidente, peu enthousiasmée par le thème de sa délégation et une contrainte administrative pour les membres d'une cellule administrative déclassée et surchargée de travail (B). Le brouillage des frontières politico-administratives et le manque de mot d'ordre clair conduit à la sclérose progressive de cette coalition « imposée ». En Nord-Pas-de-Calais, le rapport à l'organigramme disparaît. Les agents administratifs historiquement liés à la gestion de différents dispositifs sectoriels (FPH, comités de ligne, DREAM) et les élus écologistes favorables à la promotion de nouvelles pratiques participatives s'allient autour du projet de SRADT permanent (C).

### ***A) Rhône-Alpes : une coalition restreinte et cohérente***

En Rhône-Alpes, la coalition rhônalpine favorable à la démocratie participative se constitue de mars 2004 à décembre 2005 et rassemble le vice-président, son chargé de mission, le directeur de la DPERC et les deux chargées de mission attachées aux questions de démocratie participative. La cohérence d'ensemble de cette structure restreinte, recoupant peu ou prou les frontières de l'organigramme régional, est marquée par trois caractéristiques : elle évolue en permanence en fonction des acteurs qui la rejoignent (1), regroupe un nombre d'agents toujours variable (2) et s'accorde sur des stratégies d'action au sein du conseil régional (3).

#### **1) Agents et coalition : une influence réciproque**

L'ensemble des agents formant la coalition n'est pas fixe. Il se redéfinit en fonction des besoins de la coalition mais également sous l'influence des acteurs la rejoignant. Ce processus est particulièrement visible dans le cas des « collaborateurs » du vice-président en charge de la démocratie participative. Membres du cabinet, leur rôle demeure obscur et mal balisé. Le contenu de leur mission et de leur rôle dépend largement de leur profil et de leur stratégie. Or la succession de deux chargées de mission, entre 2004 et 2010, aux profils très différents, témoigne des « besoins » de la coalition, de l'évolution de ses missions, de ses avancées et de ses changements de cap.

Lors de sa prise de fonction en 2004, le quatrième vice-président fait appel à celui qu'il considère comme un spécialiste des questions de démocratie participative<sup>823</sup>, à savoir le consultant ayant réalisé

---

<sup>823</sup> « Alors mon premier collaborateur était un des animateurs du SRADT, du Schéma régional d'aménagement du territoire. C'est comme ça que je l'ai connu. Donc j'avais travaillé avec lui quand je m'étais occupé de l'atelier transport. Et puis donc... donc je me suis rappelé de lui, parce que j'avais trouvé intéressante sa manière d'animer les débats et donc quand j'ai eu besoin d'un chargé de mission je me suis rappelé de lui et il a accepté tout de suite. » (Entretien, élu)

le SRADT entre 2002 et 2004. Celui-ci intègre alors la coalition naissante. Docteur en géographie, le consultant débute sa carrière au sein de la DATAR dans les années 1970. Le jeune planificateur suit alors la décentralisation depuis l'administration d'Etat. Ayant remis sa démission peu de temps après l'adoption des lois décentralisatrices, il rejoint une agence de développement, enseigne dans des instituts d'urbanisme et devient consultant libéral en 1988. Son expérience professionnelle, déjà abordée précédemment (Cf. Chap. 4) l'amène à conduire de nombreux exercices de planification territoriale, de type SRADT et à découvrir les pratiques « participatives » à travers le monde et plus particulièrement à Porto Alegre. En 2004, lors de la victoire de l'union de gauche aux élections régionales, le consultant tente de trouver de nouveaux projets de collaboration dans le prolongement du SRADT auprès d'une classe politique qu'il a connu lorsque celle-ci siégeait dans l'opposition :

« Et alors je me dis tiens qui je recontacterai bien là dedans ? Alors je dis mais oui mais ce *vice-président en Rhône-Alpes*, il était monté au créneau un jour en disant... Alors j'appelle et je tombe sur je sais pas, une secrétaire et je lui dis, ouais, dites au *vice-président* que ça m'intéresserait à l'occasion qu'on discute ensemble. C'est à quel propos ? C'est pour voir ce qu'on pourrait faire au niveau du SRADT, parce que ça l'avait marqué ce SRADT [...] Et puis je reçois un jour un coup de fil, oui monsieur, c'est *le vice-président*, voilà écoutez, il vous demandait si ça vous intéresserait de collaborer à un projet sur la région. [...] Moi je m'attendais pas du tout à ça, je pensais plutôt à un projet d'études, ou un projet de démarche, etc. et puis je l'ai au téléphone et il me et ben dit voilà je cherche un chargé de mission démocratie participative. » (Entretien collaborateur)

Convaincu que le quatrième vice-président, dont il est par ailleurs plutôt proche politiquement (sans appartenir pour autant au PC), s'impliquera dans la mission dont il a la charge, et séduit par la très grande marge de manœuvre qui lui est offerte, le consultant devient le collaborateur de l'élu communiste. Le vice-président est donc soutenu dès 2004 par un partisan d'une démocratie participative qu'il assimile essentiellement à l'expérience de Porto Alegre. En effet, la découverte du Budget Participatif de Porto-Alegre, tout en restant une expérience personnelle<sup>824</sup>, convainc le consultant de la nécessité d'une transformation radicale de la démocratie :

« Et cette espèce de vénération imbécile de droite et de gauche devant la sacro sainte démocratie représentative comme une statue, comme une espèce d'idole devant laquelle il faut s'incliner et quelque chose qui m'est apparu comme une formidable escroquerie intellectuelle, avec

---

<sup>824</sup> « Alors je connaissais la municipalité de Porto Alegre, mais je travaillais pas précisément sur Porto Alegre, donc j'y allais en spectateur. J'y allais parce que c'étaient des copains plutôt de gauche là bas qui me entraînaient en me disant viens faut que t'aïlles voir, viens on va t'amener aux réunions et tout ! C'était super quoi. Donc voilà le soir... et puis ça faisait la fête et tout, ça chantait et tout, je me suis dit... il y avait un petit côté, il y avait une ambiance révolutionnaire, c'était quelque chose d'assez extraordinaire quoi. C'était fantastique. Et après donc, le Parti des Travailleurs a pris le gouvernement du Rio Grande do Sul en 98 et là de 98 à 2002, j'ai plutôt participé avec eux, mais c'était plutôt au niveau de l'Etat fédéral. Enfin au niveau de l'Etat. » (Entretien, collaborateur)



l'assentiment de tous, particulièrement à Porto Alegre, où je me suis dit bon dieu, ils font ils redéfont tous les matins, qu'est ce que c'est chouette. Qu'est ce que c'est bien. Ça empêche pas de prendre des décisions, la preuve c'est qu'ils en ont pris vachement. Moi j'ai assisté à la rénovation de la place de la grande place de Porto Alegre, où il y avait un énorme marché, etc. C'est les gens qui ont fait le plan ! C'est les citoyens qui ont fait le plan, ils sont là à participer, ils se sont engueulés. Ça a peut être mis six mois de plus. Qu'est ce qu'on en a foutre ? Perdre six mois pour que le projet soit approprié et puis ils en sont fiers maintenant. » (Entretien, collaborateur)

Le consultant est une importante source de propositions au sein de la coalition et un militant actif de formes « innovantes » de participation citoyenne. Son rôle est prépondérant en ce début de mandat, mais atteint rapidement ses limites, une fois révolue l'euphorie de la période de construction du programme. Le profil du consultant est peu conforme aux tâches usuelles d'un collaborateur<sup>825</sup> : dès le programme construit et entériné, il témoigne l'envie de quitter le conseil régional.

Suite au départ du premier collaborateur, en 2005, une nouvelle collaboratrice fait son apparition. La trajectoire de celle-ci pourrait être apparentée à une série de va-et-vient autour de l'appareil politique du Parti Communiste Français. Epouse du permanent national des Jeunesses Communistes, elle entre au début des années 1980 au sein de la rédaction d'*Economie et Politique*, mais décide quatre ans plus tard de sortir du giron du parti, dont elle est par ailleurs une active militante. Après quelques expériences professionnelles, elle revient au sein du comité central, où elle restera deux ans (attachée à la politique extérieure), avant de partir pour le nord de la France. Occupant principalement des tâches administratives dans ses divers emplois au sein du Parti, la militante finit par quitter le PC pour des raisons personnelles en 1996, après avoir été élue municipale dans une ville du Nord-Pas-de-Calais et permanente au sein de la fédération du Nord. Après l'obtention d'un DESS en communication, l'ancienne militante se met à la recherche d'un emploi dans la région lyonnaise. Et c'est finalement le vice-président en charge de la démocratie participative, élu communiste qu'elle ne connaît pas, qui l'embauche en lieu et place de son précédent collaborateur. La démocratie participative n'est pourtant pas un thème de prédilection pour l'ancienne militante communiste. Si la thématique l'intéresse, elle ne présente pas un engagement militant aussi prononcé que son prédécesseur :

---

<sup>825</sup> « Je me sens pas à ma place. Moi j'ai quand même trente ans d'aménagement du territoire, j'ai fait des grands schémas [...] je me sens coincé entre l'administration et le politique, j'ai pas de marges de manœuvre, j'ai pas de possibilité d'intervention, j'ai pas de possibilités. Voilà, je suis frustré dans mon action, dans mon... dans ce que j'ai à faire. Moi je m'imaginai, je m'imaginai effectivement être un véritable représentant, un des représentants de la démocratie participative. Je me voyais animer des réunions dans les territoires, [...] Et je me rends compte que finalement l'administration prend le pas sur le politique et que en tant que chargé de mission, même si la carte de visite c'était chargé de mission auprès du président, bon, mais malgré ça, parce que ça ouvrait plus de voies, malgré ça, je me sens pas en état d'utiliser ce que je sais faire quoi, mes compétences. Je me sens mal. Je me sens pas bien. » (Entretien, collaborateur)

« Alors la délégation m'intéressait quand même beaucoup. [...] avant de le faire [*la candidature auprès du vice-président en charge de la démocratie participative*], je suis quand même allé sur le site, j'ai essayé de dépouiller un peu la délégation, voir ce qu'il y avait... décortiquer des choses. Donc ça me branchait parce que dans moi ma formation j'avais quand même une... alors très théorique, j'avais eu un peu une approche et des cours là-dessus, j'étais d'ailleurs, par rapport à l'extérieur, parce que c'était un... pas un élu... c'était... l'intervenant qui nous faisait cours la dessus était un ancien journaliste, que le directeur de la DPERC connaît d'ailleurs qui s'appelle Pascal Perq et qui travaillait avec Martine Aubry. Et si tu veux lui son expérience c'était les conseils de quartier à Lille, etc. et franchement moi j'étais plus que dubitative par rapport à cette expérience là. Donc, j'étais très critique, mais critique négative si tu veux. Non pas sur l'idée de démocratie participative comme on pouvait éventuellement la conceptualiser mais sur la forme que ça prenait là à Lille tel que les choses nous étaient expliquées » (Entretien, collaboratrice)

Son expérience d'élue la renforce dans ses réserves, tout en aiguisant sa curiosité. Son arrivée au poste de collaboratrice change toutefois la configuration de la coalition. Contrairement à son prédécesseur, la collaboratrice assume les tâches administratives liées à sa fonction (organisation de l'agenda du vice-président, prise de rendez vous, relations avec le reste du cabinet) et tente de définir sa place vis-à-vis de la DPERC. Entre administratif et politique, le poste de collaborateur au sein du cabinet est soumis à une grande latitude :

« Alors ça c'est aussi phénoménal. C'est-à-dire que cette coupure administrative... enfin technique et politique on va dire plutôt, moi c'est quelque chose que j'ai un peu du mal à... enfin à la fois que je comprends et à la fois que j'ai un peu de mal à vivre. Mais j'essaie de m'adapter quoi. [...] Alors on se réunit suffisamment régulièrement pour qu'on sache un peu et qu'on voit un peu ce que les uns et les autres font et donc moi en période de bourre, je peux arriver à dire, pensez à moi, je peux faire une petite main, tu vois enfin bon. Donc voilà. Mais en même temps, je suis toujours à me dire... tu vois, j'ai pas envie d'être l'œil du VP et il y a des situations fatalement t'es comme ça, que tu le veuilles ou pas [...] donc voilà, il faut composer avec tout ça et... Voilà, c'est-à-dire que on est, mais... vis-à-vis du service, vis-à-vis du cabinet, dans des tas d'endroits... vis-à-vis du groupe communiste, là aussi c'est un acteur si tu veux faire le tour. On est, les chargés de mission de VP, dans des positions de médiation en permanence. [...] et donc on veut essayer de nous donner un rôle politique bâtard, moi je dis que c'est bâtard, parce que c'est pas à nous de jouer les... on peut pas suppléer à un VP, enfin moi je... très clairement, je trouve pas que ce soit mon rôle, je pense pas que... » (Entretien, collaborateur)

La difficulté du positionnement de la chargée de mission illustre toutefois une tendance de fond qui agite l'ensemble des coalitions étudiées : celle du dialogue et de la collaboration entre services techniques et responsables politiques. Dans le cas de la coalition rhônalpine en faveur de la

« démocratie participative » de la région Rhône-Alpes, ces relations évoluent en fonction de l'émergence de nouveaux enjeux : si le premier collaborateur, se cantonne à une mission de « création », sans se soucier de son positionnement vis-à-vis de l'administration, la deuxième collaboratrice, plus attentive à la gestion et au suivi des affaires engagées tente d'adapter son positionnement.

## 2) La géométrie variable de la coalition

Ces acteurs principaux ne sont pourtant pas les seuls à participer aux activités de la coalition. Deux types d'acteurs, représentant les deux extrémités de la hiérarchie politico-administrative, s'invitent dans le fonctionnement de la coalition de manière plus ou moins directe : d'une part les agents temporaires et d'autre part la Direction Générale de Services et la Présidence de région. Ainsi, le nombre d'agents concernés par la coalition fluctue, en fonction des difficultés rencontrées et des missions à accomplir.

Les agents temporaires sont le premier groupe d'acteurs intermittents de la coalition. Le rôle de ces agents est essentiellement technique, mais absolument indispensable à la bonne tenue des activités de la coalition. Entre 2004 et 2008, la DPERC emploie au total cinq stagiaires délégués à la réalisation de projets initiés par la coalition<sup>826</sup>. Ces stagiaires répondent tous au même profil : âgé de moins de trente ans, étudiant ou jeune diplômé, en provenance de Master spécialisés dans la communication, ou des Instituts d'Etudes Politiques. Le stage au sein de la DPERC constitue une de leur première expérience professionnelle. La « démocratie participative » s'aborde alors comme une profession, du moins une catégorie d'activité à laquelle il est possible d'être formé au sein des collectivités locales. Tous les stagiaires de la DPERC se sont vus confiés des missions substantielles durant leur stage : conduite et organisation d'événements, participation active à la tenue de divers dispositifs, réunions et autres activités administratives. Deux d'entre eux obtiennent d'ailleurs l'attribution d'un contrat temporaire au sortir de leur stage, dans le prolongement des missions qui leur avaient été confiées. Ces agents peuvent transiter par d'autres pôles de la DPERC (évaluation, développement durable, prospective) ou d'autres directions (Relations Internationales) et venir compléter ponctuellement les effectifs de la « démocratie participative ».

Le deuxième groupe d'acteur à intervenir dans la composition de la coalition, de manière plus discrète mais plus déterminante, est constitué des sommets de la hiérarchie politique et administrative de la région. Cette influence repose tout d'abord sur les possibilités de recrutement d'agents. Ces possibilités dépendent exclusivement des créations de postes accordées par la Direction Générale des Services. L'ouverture de contrats temporaires ou de longue durée,

---

<sup>826</sup> La durée de missions de ces stagiaires varie. Certains ont cohabité au sein de la direction et d'autres pas.

l'attribution des stages, le renouvellement et les changements d'affectation des agents nécessite un travail permanent de la part du directeur de la DPERC et du vice-président. Dans la mesure où le directeur doit gérer les possibilités de recrutements de quatre missions thématiques et ne peut consacrer l'exclusivité de ses ressources sur un d'entre elles<sup>827</sup>, ce travail peut d'ailleurs être l'objet de tensions. La gestion des effectifs fait partie intégrante de l'activité de la coalition, qui ne peut assurer la réalisation de ses missions qu'à la condition de pourvoir ses besoins d'effectifs supplémentaires. L'influence de la hiérarchie administrative repose ensuite sur le positionnement même de la DPERC, soumise à l'autorité directe du DGS. Ainsi, l'engagement actif du directeur de la DPERC en matière de démocratie participative, pour être effective, doit être validé par le DGS. Lorsque les priorités de ce dernier changent, le directeur doit s'adapter. C'est ainsi que, lors de sa prise de fonction, le directeur délaisse les questions de prospective, dont il est pourtant spécialiste, devant le faible intérêt de la présidence et par conséquent du DGS :

« J'ai essayé de faire aussi des propositions pour lancer la prospective dès le début. Très vite j'ai compris qu'il n'y avait pas de commande politique, du moins à cette époque là et j'ai fait l'analyse que c'était comme au Grand Lyon, c'est-à-dire que c'est à partir de la mi-mandat que les gens disent attends maintenant on a mis notre programme en route. [...] Et donc ici si vous voulez, j'ai fait une note à Queyranne, il y a dix huit mois, en disant on pourrait nana... vous m'avez demandé de, la prospective tout ça, sous couvert du DGS, elle a pas passé le DGS. Le DGS, que je vois tous les quinze jours, m'a dit, je peux pas proposer ça à Queyranne aujourd'hui. Je lui dis pourquoi ? Parce que programme européen, CPER, etc. Il y a d'autres priorités. On peut pas s'occuper de tout à la fois. » (Entretien fonctionnaire)

La structure même de la DPERC favorise cette influence : son directeur étant « divisé » entre quatre missions principales, toutes attachées à un vice-président différent, seule la présidence de région et le DGS ont une responsabilité globale sur l'ensemble de ses missions. L'arbitrage des missions du directeur est en grande partie établi par l'équipe dirigeante, souvent au détriment d'un pouvoir d'influence propre des vice-présidents concernés, comme c'est le cas, par exemple, pour l'évaluation des politiques publiques :

« On a fait tout un travail sur cette délib d'évaluation pratiquement les six premiers mois de 2005 avec le *conseiller régional en charge des questions d'évaluation*, mais à la demande du président

---

<sup>827</sup> L'enjeu de la création de postes supplémentaires est très prégnant au sein de la coalition : « Je suis... je pense même qu'il y a pas assez de monde. je pense qu'à la DPERC il devrait y avoir beaucoup plus de monde et que les gens qui y sont ont beaucoup trop de travail. Enfin, c'est mon point de vue. Mais là-dessus, autant le *directeur de la DPERC* était d'accord pour embaucher, autant maintenant y a un blocage je sais pas pourquoi. Parce que il dirige aussi d'autres... et donc il a...lui résonne pas seulement DPERC, mais il résonne avec le développement durable, il résonne aussi avec le développement durable, l'évaluation et donc il gère son ensemble et donc... bon voilà. Et comme il a demandé des postes pour l'évaluation, pour le développement durable, on a du lui faire comprendre que ça suffisait maintenant et il est un peu bloqué. » (Entretien, élu).

pratiquement. Il est porté par le président, c'est le président qui lui demande de réfléchir à une délib et de s'appuyer sur la DPERC. C'est le président qui le nomme ensuite président du comité de suivi de la démarche d'évaluation, c'est le président qui dit aux VP la dernière fois en réunion d'exécutif, il faudra que vous répondiez aux résultats des évaluations en novembre, bon... le président a quand même... » (Entretien fonctionnaire)

Pour agir en faveur de la démocratie participative, les agents administratifs composant la coalition doivent donc s'assurer que les priorités de leur hiérarchie administrative correspondent à celles de leur vice-président de tutelle.

### 3) Lutte et gestion : les paradoxes d'une administration transversale

En Rhône-Alpes, la coalition formée sur la démocratie participative n'assure pas la gestion de dispositifs participatifs. Les principaux dispositifs sont gérés par des administrations sectorielles (Cf. Chap. 7 et Volume 2, Annexe 1). Le ciment de la coalition est donc le thème de la démocratie participative. Le charisme du directeur de la DPERC et la conviction du vice-président favorisent l'unification des agents autour de ce mot d'ordre, qui n'en demeure pas moins flou. La coalition se vit alors sur un mode particulier. Les agents qui la composent entretiennent entre eux des relations relativement égalitaires, peu marquées par la hiérarchie administrative et le cloisonnement entre administration et politique. Bien entendu, les principes élémentaires du fonctionnement d'une collectivité territoriale sont maintenus : l'administration exécute les choix du vice-président, le directeur répartit la charge de travail et les priorités et contrôle l'activité de ses subordonnés. Toutefois, le fonctionnement quotidien d'une petite administration attachée à un vice-président n'ayant la charge que d'une seule thématique, ouvre d'importantes marges de manœuvre aux agents recrutés.

Les liens entre l'élu et la DPERC sont quasi quotidiens. Celui-ci demeure très accessible et entretient, à travers l'entremise de sa chargée de mission, un dialogue permanent avec l'ensemble des membres de l'équipe. La collaboratrice de cabinet participe au travail quotidien de l'administration et aux aspects les plus techniques de la réalisation de la plupart des missions. Les réunions de service en sont l'exemple le plus manifeste. Conduites avec ou sans le directeur, elles regroupent tous les jeudis matin stagiaires, chargés de mission et membres du cabinet du vice-président et s'orchestrent autour de dialogues libres. Les tâches sont très faiblement divisées et chacun des agents répartit son temps de travail en fonction des besoins de l'équipe. C'est notamment ce que donne à voir ces propos de l'une des deux chargées de mission :

« Moi j'ai jamais été dans l'espèce de hiérarchie et de façon de fonctionner de cette maison, les chargés de mission sont des gens qui ne mettent pas les mains... Alors, qui mettent les mains dans le cambouis, mais qui ne font pas de photocopies, qui ne mettent pas sous pli, ça c'est le

tâches des humbles secrétaires. Pendant très longtemps ça a été comme ça, mais moi j'ai jamais travaillé comme ça, j'ai toujours travaillé plutôt avec des gens que j'aimais bien à qui je donnais un coup de main, mais si j'avais besoin d'un coup de main, on s'en donnait aussi, un peu le genre de relation qu'on a instauré avec *notre secrétaire*. » (Entretien fonctionnaire)

Les tâches concrètes que recouvre la gestion d'une délégation à la démocratie participative s'inventent progressivement, au fur et à mesure des demandes. L'administration n'étant pas construite autour d'un dispositif particulier, la répartition de la charge de travail se fait par des accords informels et implique qu'un agent, quelque soit sa position et son statut, puisse être sollicité sur telle ou telle mission si le besoin s'en fait sentir. Pour autant, il existe un leadership certain au sein de l'administration. Le directeur de la DPERC et la plus ancienne chargée de mission occupent une position spécifique : ces deux agents assurent presque exclusivement la « représentation » administrative de la démocratie participative auprès de leurs collègues, homologues et responsables politiques.

La coalition se caractérise également par sa capacité à définir des stratégies d'action partagées et assurées par tous les agents. On observe deux stratégies principales : la démocratie participative est conçue à la fois comme *thème de réforme* et comme *programme d'action*. Chacune de ces lignes d'action véhicule une sorte de conception réflexive que les agents se font de leur propre rôle en matière de démocratie participative. La première stratégie perçoit la démocratie participative comme une cause défendue et promue par l'action de la coalition. Les agents en charge de la démocratie participative opèrent alors un travail informel d'observation et de veille vis-à-vis des autres directions : il s'agit d'identifier les initiatives menées au sein du conseil régional, qu'elles se revendiquent comme des exercices de concertation, de consultation ou de participation, afin de déterminer en quoi la coalition peut alimenter ces dynamiques et, pourquoi pas, les orienter dans un sens qu'elle jugera plus « participatif ». C'est ainsi que le directeur de la DPERC et la plus ancienne chargée de mission conçoivent leur rôle comme une entreprise de « conversion » :

« Si vous voulez pour moi la DPERC, on peut la définir comme une espèce de direction dont la responsabilité, auprès du DGS et d'aider à changer les mentalités, changer les pratiques, adapter le service public, ou la manière de faire le service public, de rendre le service public à une société qui a bougé qui est en évolution permanente, etc. » (Entretien fonctionnaire)

« Il y a un petit feu qui est lancé à nous de pas le laisser retomber. Alors ça aussi c'est un truc qui prend du temps. Aller voir les gens, aller à telle réunion parce que je sais que je rencontrerai untel que je veux faire passer mon message que ci que ça, mais c'est chronophage, c'est incroyable ! » (Entretien fonctionnaire)

L'administration régionale est conçue comme un ensemble de niches, d'opportunités, de brèches, à disposition des promoteurs d'une nouvelle « manière de faire ». L'institution est peuplée d'ennemis

et d'alliés, en fonction desquels il sera possible (ou pas) de progresser. Comme le relate le directeur à propos d'une proposition portée par la DPERC (inviter des citoyens à témoigner d'une expérience de démocratie participative durant une séance du conseil régional), il s'agit bien de faire progresser la « démocratie participative » dans un climat jugé hostile : « Au départ il y avait que des ennemis. Pas forcément des ennemis mais des gens qui disaient à quoi ça sert ? Qu'est ce que ça apporte ? Qu'est ce que des citoyens viennent faire dans une assemblée plénière ? » (Entretien fonctionnaire). Pourtant, la DPERC ne fixe pas son combat sur une définition de la démocratie participative qu'elle jugerait « bonne ». La démarche s'oriente plus dans le sens d'une pression exercée auprès des administrations régionales vers « plus » de participation, sans qu'une définition de cette même participation ne soit livrée clé en main :

« Non, je crois qu'on est loin du normatif. Chacun y mets encore un peu ce qu'il veut [*dans la démocratie participative*]. Ce qui fait que c'est difficile de communiquer, parce que justement comme on sait pas bien de quoi on parle des fois, c'est compliqué. Mais je crois enfin... je crois aux petits pas et je crois à la nécessaire ténacité. » (Entretien fonctionnaire)

L'idée d'un *apprentissage* est une dimension cruciale de la conception que se font ces agents de leur propre mission. Pour le directeur de la DPERC, les résistances rencontrées au sein de l'administration sont liées aux habitudes de travail d'une fonction publique territoriale peu coutumière de cette intrusion dans la conduite de son travail quotidien et technique :

« Je pense que grosso modo un technicien, un fonctionnaire il a peur de ce qu'il connaît pas. Donc la relation élu/technicien, il la maîtrise à peu près, il est même assez malin dans ce type de relations. C'est-à-dire que l'élu, pour se faire obéir, des fois il faut vraiment qu'il tape sur la table. L'arrivée d'un troisième larron dans le système, dans ce trépied élu/technicien/habitant, ça c'est quelque chose qui insécurise profondément le technicien qui dit : qu'il faille avoir des relations avec les citoyens, oui, c'est la démocratie. Mais ça c'est le boulot des élus et moi j'ai le boulot de bosser avec l'élu pour mettre en œuvre ce que décide l'élu. Mais grosso modo, en tant que fonctionnaire je n'ai pas à être en contact direct avec un citoyen. D'autant plus à la région... [...] Mais à la région encore plus, où on est très loin du citoyen et où le confort du fonctionnaire de la région, c'est quand même d'avoir un peu de fric à distribuer sur les territoires sur des bases à la fois technocratiques et clientélistes. Donc quand vous dites à ces gens là, à mes collègues actuels de la région, va falloir travailler avec des tierces personnes... Donc, après ça dépend aussi de...vous avez des fonctionnaires citoyens qui pensent que la fonction publique est pas assez ouverte, que les collectivités sont trop loin des citoyens, donc ceux là ils sont allant, ils vont nous aider et puis vous en avez qui bloquent. » (Entretien fonctionnaire)

L'apprentissage n'est toutefois jamais conçu comme une progression naturelle et automatique. Il est le résultat d'un combat permanent, mené de concert avec le vice-président. Cette conception

débouche d'ailleurs sur certaines tensions entre le directeur et le vice-président. En effet, dans le courant de l'année 2007, le fonctionnaire reproche à l' élu un manque d'implication et de présence et un certain relâchement du combat engagé :

« Si le vice-président n'est pas en première ligne pour... vous savez comme un bulldozer qui avance lentement, comment... un pousser, un scrapeur... enfin un rouleau compresseur. Enfin bon, un truc qui avance pas vite, mais bon il avance et puis finalement il aplanit le chemin il change les choses » (Entretien fonctionnaire)

Cette conception renvoie à une posture politique adoptée par le vice-président, consistant à faire régulièrement le bilan de la progression de la « démocratie participative » au cœur des élites politiques régionales. Ces dernières, à l'instar des agents administratifs, sont conçues comme une série d'individus plus ou moins acquis à la « cause », qu'il s'agit le cas échéant de rassurer et de guider :

« Y a une évolution très forte, y a vraiment une évolution très forte. Les plus récalcitrants au départ sont désormais acquis à la cause et donc moi je suis très content de ça. Ça c'est aussi un grand motif de satisfaction, ça veut dire que la démarche elle fonctionne » (Entretien, élu).

Il est pourtant important de noter que cette posture de « conversion », n'est pas propre à la démocratie participative, du moins d'un point de vue administratif. Pour le directeur de la DPERC, la conversion de l'administration et des élus à la « cause » de l'évaluation des politiques publiques obéit au même schéma d'action<sup>828</sup>. Le directeur puise donc dans les ressources politiques et administratives dont il dispose pour assurer le suivi des missions de « réforme » qui lui sont confiées.

Dans le même temps, une deuxième stratégie d'action définissant la démocratie participative est définie par celui-ci comme un *programme d'action*, nécessitant l'adoption de différents dispositifs, permettant d'incarner l'action du vice-président en faveur de la démocratie participative. En effet, celui-ci ne se contente pas d'insuffler de nouveaux paradigmes. C'est ainsi que les agents administratifs sont progressivement chargés de la mise en œuvre et de la gestion de plusieurs

---

<sup>828</sup> « Donc, je vais prendre un autre exemple : évaluation des politiques publiques. Il y a une délib, il y a des vice-présidents qui disent oui, on veut évaluer ci ou ça. Les services font tout pour ne pas le faire, parce que c'est du boulot en plus, parce qu'ils ont l'impression qu'on va juger leur travail et que c'est pas eux qui le jugent, donc... comment c'est la DPERC qui va dire si je fais bien mon boulot ou non ! C'est ça le vécu du fonctionnaire. Donc moi souvent, sur certaines évaluations, y'a les services qui disent mais le vice-président n'en veut pas. Ils m'envoient des mails pour ça ! Alors moi je retourne voir le vice-président, ou la vice-présidente et je dis, attendez, l'évaluation là... Ha mais ça va pas assez vite ! Ha je dis oui mais... Oui mais mes services, ils sont... Ils ont trop de boulot. Alors je dis vous avez besoin de combien, un mois, deux mois ? Moi je suis pas là pour faire coûte que coûte, je suis là pour faire. Ma mission c'est qu'on la fasse. Après si vous me dites on va prendre deux mois de retard, on va prendre deux mois de retard. Je suis dans un système où avec le soutien... alors à chaque fois il faut qu'il ait une commande politique forte, donc ça c'est le président, Jacquot dans un cas, *le vice-président en charge de la démocratie participative* dans l'autre, le DGS qui soutient tout ça et gérer les bugs quoi ! Aller voir mon collègue, ou lui mettre un mail en disant tu me dis que tu veux pas le faire, que le VP veut pas le faire, mais moi le VP je viens de le voir, c'est pas ce qu'il me dit, alors c'est quoi ton problème ? Ha ouais mais tu comprends machin est malade... Ben tu me le dis ! T'as besoin de deux mois ? Bon allez on décale de deux mois. » (Entretien fonctionnaire)



initiatives (Cf. Chap. 7 et Volume 2, Annexe 1). Les collaboratrices sont donc confrontées au volet « professionnel » de la démocratie participative, fait de charges de travail et des savoirs-faires techniques. La cellule administrative se divise alors en deux « métiers » : d'un côté, le directeur assure la lutte politique et administrative de la mission transversale, de l'autre, les chargées de mission sont de plus en plus accaparées par des tâches de gestion et de logistique. Une évolution qui n'est pas du goût de celles-ci :

« Si tu veux entre un appel à projet, une rencontre mondiale... la rencontre mondiale, on devrait être uniquement dessus on devrait faire que ça ! Moi là j'ai un atelier citoyen qui débute début septembre, la formation des citoyens CTEF, avec la mise en place, c'est pas juste une réunion, la mise en place sur trois ans de tout un programme de formation, toutes les nombreuses sollicitations multiples et variées que tu reçois par mail et que tu peux pas dire je les mets sur une voie de garage et une fois tous les six mois je leur réponds... Les remboursements des frais, c'est nous qui les faisons, les chargés de mission ! Si tu veux ce genre de truc c'est chronophage et *ma collègue* et moi on est en train de se fatiguer là, de s'épuiser... » (Entretien fonctionnaire)

« Et si tu veux comme ça demande une approche... comment te dire... je trouve ça d'ailleurs super décevant... une approche de gestion interne, en termes de commande, de subvention, tout ce qui est un peu technique, que je ne connaissais pas et que je n'avais pas soupçonné. Et ben je me suis complètement déjà laissé submerger par ça, parce que dès que tu veux faire une action, il faut que ce soit calé financièrement, évidemment, ou juridiquement quoi. Donc si tu veux je me suis retrouvé, voilà, à monter un marché la deuxième semaine où j'étais là, à Noël, il n'y avait personne... voilà. Et ça a été ma préoccupation tu vois, c'était comment on fait, avec qui. [...] Ha ouais, mais je suis bouffée par ça, par la gestion administrative des choses. Le moindre truc que tu fais, il faut... ben il faut le gérer. Des frais de déplacement de citoyens, des saisies de subvention, des contrôles de factures, des... voilà. » (Entretien fonctionnaire)

Le problème de la charge de travail assurée par chaque chargée de mission, aidées partiellement des stagiaires et agents temporaires, est un problème récurrent au sein de la DPERC. Ce malaise est révélateur des contradictions potentielles des deux stratégies de la coalition : si le directeur et le vice-président peuvent être aisément considérés comme les avocats d'une réforme qu'ils entendent imposer, qu'en est-il des fonctionnaires qui leur sont attachés ? Peuvent-ils être considérés comme des militants d'une « cause » dont ils ont la charge administrative ? Ces questions agitent sans cesse la coalition, sans pour autant trouver de réponses définitives, comme le révèle les différences de positionnement des chargées de mission concernant leur lien à un éventuel engagement « militant » :

« *Q* : Est-ce que tu crois, et ce, sera ma dernière question, que le fait de travailler sur de la démocratie participative vous aide à accepter cette charge de travail ?

Ha ben, c'est clair, ha ben, c'est très net ! Moi je ferai pas ça sur le transport ou le tourisme, je le ferai pas. Parce que c'est assez évanescent, c'est pas technique, donc on a l'impression qu'on est toujours sur des petites choses et que je pense que là on est vraiment chargé d'une mission. C'est une vraie mission de remettre le citoyen au cœur du dispositif, donc quand tu acceptes cette mission quelque part t'es un peu missionnaire, si tu veux tu prends beaucoup plus sur toi que quand il s'agit de... Et puis il y a aussi je pense que les gens qui sont dans cette direction, *le directeur* les a pas non plus choisis par hasard, il a quand même senti qu'on est plutôt, que ce soit *le nouveau stagiaire*, que ce soit... Enfin *le stagiaire* je le mets dans le même sac que nous... Mais que ce soit *ma collègue*, que ce soit moi, on est quand même des gens qui s'économisent assez peu, des gens qui faisons les choses plutôt à fond et des gens qui aimons bien que les choses soient plutôt bien faites, même si par ailleurs on peut avoir mauvais caractère, on peut être chiant, on peut être ceci, on peut être cela. » (Entretien fonctionnaire)

« *Q* : Ta charge de travail tu l'assumes parce que c'est de la démocratie participative ?

Non, je crois que c'est lié aux gens. Faut pas rêver. Mais moi, j'en ai ras le bol. J'en ai marre, quoi, je trouve que c'est toujours plus, plus, plus et t'as plus le temps de faire les choses comme il faut. Charger la barque, tu vois. Moi j'ai jamais été pour me rouler les pouces toute la journée, mais c'est juste qu'au bout d'un moment, t'es pas à l'abri d'une connerie et tu vas pas au fond des choses quoi. [...] le « pourquoi on le fait », on veut développer la démocratie participative, ça on est convaincu du pourquoi. C'est la faisabilité de ce développement si tu veux... ouais... c'est vouloir plein de choses et nous on dit oui, on trouve ça sympa et tout, mais au bout d'un moment on se rend compte que on a que deux bras et que voilà quoi. [...] Moi j'assume, c'est pas ça, mais si ça doit se répercuter c'est ça le problème, j'ai pas envie que les porteurs de projets paient les frais d'une erreur quoi. » (Entretien fonctionnaire)

Entre *lutte pour* et *gestion de* la démocratie participative, l'administration est animée par une double logique. Toutefois, la promotion de la démocratie participative unifie l'ensemble de la coalition, malgré des divergences de définition et de rapport à la notion. Cette coalition entend bel et bien situer son action dans un ensemble institutionnel qu'elle perçoit comme autant de groupes potentiellement réfractaires au changement qu'elle apporte.

### ***B) Ile-de-France : une coalition éclatée et affaiblie***

Contrairement à la situation rhônalpine, la coalition institutionnelle consacrée à la démocratie « régionale » est très largement marginalisée vis-à-vis des équipes dirigeantes du conseil régional. Une élue « suspecte », car marquée par son militantisme radical, une délégation ambiguë et une équipe administrative construite par à-coups, sans cohésion de mission et placée en bas de la hiérarchie administrative, expliquent en grande partie cette situation. Mais ce constat de base ne peut résumer la dynamique qui anime la coalition. Placée dans l'adversité, elle agit sous contrainte (1) et

tente de réagir. Pourtant, la difficulté à établir les limites entre administration et politique (2), ne permet pas à la coalition de s'accorder sur une même « cause » (3) et de compenser par-là même sa faiblesse institutionnelle.

### 1) Une coalition sous contrôle

La coalition formée sur les questions de « démocratie régionale » s'articule autour du dialogue entre la vice-présidence, la Mission Démocratie régionale et Jeunesse (MDRJ) et la commission thématique n°14 « démocratie régionale et jeunesse ». L'épisode du positionnement de la cellule administrative et la recherche de consolidation de la vice-présidence entraînent l'apparition de nouveaux acteurs dans la coalition. Entre 2004 et 2010, trois agents transitent par cette coalition « démocratie régionale ». Tout d'abord, la conseillère du cabinet présidentiel qui, bien qu'en instance de départ (elle quitte la région dès l'été 2004), participe à la genèse de cette coalition. Ensuite, le chargé de mission de la vice-présidente, recruté pour ses compétences en matière de démocratie participative. Ancien secrétaire national de l'UNEF, responsable de l'Union des Etudiants Communistes de 1973 à 1979, puis permanent du Parti Communiste, il devient journaliste au début des années 1980. D'abord journaliste Radio, il travaille pour la télévision et réalise de nombreuses émissions pour France 3 à partir de 1991. Il fonde notamment le magazine « Saga'cité » qui sera diffusé jusqu'en 2002. L'émission est souvent qualifiée de « citoyenne »<sup>829</sup>, dans la mesure où elle focalise son attention sur les initiatives des populations des quartiers périphériques à travers la France. En 2004, après deux ans de latence au sein de la chaîne de télévision, le journaliste décide de s'engager dans la campagne régionale aux côtés de la liste Alternatives Citoyennes. C'est en tant que coresponsable de la communication de la campagne qu'il fait la rencontre de la future vice-présidente en charge de la démocratie régionale. En septembre 2004, celle-ci lui propose de l'assister au conseil régional. Au-delà de la seule proximité politique, sa venue est liée à son image de « spécialiste » des questions de participation, notamment en raison de son activité professionnelle :

« Moi je suis rentré dans l'intérêt sur ces questions par l'intermédiaire de Porto Alegre, avant même les forums sociaux, puisque on a notamment... à Sagacité, on a été parmi les premiers, je crois qu'on était les premiers au début, à faire une émission de télé sur l'expérience du budget participatif de Porto-Alegre. Donc mon entrée a été celle là à partir de 96-97. Et puis après on va retrouver ça dans les forums sociaux et en même temps... je ... il y avait des.... Quand on fait une émission sur les banlieues, ben on est beaucoup, beaucoup en lien avec les collectivités, les quartiers, etc. et donc on voyait bien que de façon embryonnaire, dans un certain nombre de

---

<sup>829</sup> Sur l'aspect « citoyen » de l'émission et les circonstances de la suppression de l'émission voir Raphaël Garrigos, « « Saga-cités » passe à la trappe. L'émission de France 3 dédiée aux banlieues, depuis 1991, est supprimée », *Libération*, .17/05/2002.

villes, en particulier en direction des... enfin dans les villes les plus populaires, il y avait des expériences qui commençaient à naître de consultation, de conseils de quartier, etc. on va dire au début, milieu des années 1990. » (Entretien collaborateur)

La découverte journalistique du thème de la démocratie participative le conduit à nouer des relations avec quelques responsables politiques, dont Patrick Braouezec avec qui il publie deux ouvrages, abordant largement les questions de démocratie participative (Braouezec Loche 2000 et 2004). Le journaliste s'engage très nettement en faveur des propositions de rénovation de la gauche proposé par le député-maire. Ce sont à travers ces combats que s'impose le thème de la démocratie participative :

« Je pense que c'était d'abord la nécessité d'ouvrir des voies pour avancer entre guillemets, une nouvelle gauche quoi. [...] Ensuite le fait que dans les quartiers dans lesquels je travaillais, je voyais que beaucoup de gens soit n'étaient pas inscrits sur les listes électorales, soit ne pouvaient pas s'inscrire et qu'il fallait trouver les moyens de faire en sorte qu'ils puissent participer par la vie de la cité et donc j'ai été intéressé à la fois par ce qui se faisait dans d'autres pays et puis par l'engagement de quelqu'un comme Braouezec. » (Entretien collaborateur)

La démocratie participative est définie par le journaliste comme une des éléments d'un projet global de mobilisations politiques collectives. On retrouve chez ce journaliste militant une dimension de concordance entre mouvement social et institution, qui n'est pas sans rappeler les positions défendues par le quatrième vice-président de Rhône-Alpes :

« Non, non je suis pas un militant de la démocratie participative. Je suis un militant de la démocratie plutôt. Et il me semble que dans la démocratie y a forcément la démocratie participative, mais il y a des formes qui peuvent être différentes en fonction des objets, en fonction des domaines. Pour aller jusqu'à l'extrême, la manifestation de rue, la participation au débat, c'est des éléments de démocratie, donc c'est pas de la démocratie participative. Le mouvement contre le CPE qui a abouti finalement à changer un texte de loi, alors on peut dire aussi que c'est de la démocratie participative. Donc je suis pour une acception assez large de ça. [...] parce que la démocratie participative en fait on la voit beaucoup liée aux collectivités locales, territoriales, à ces institutions là. Donc elle aurait un objet finalement assez limité. [...] Y a tout le volet aussi, qui est très, très peu exploré qui est un peu tabou mais ça je pense que *la vice-présidente*, je sais que c'est un de ces dadas, a du sans doute vous en parler, c'est tout ce qui est la démocratie dans l'entreprise et de toute la façon dont effectivement y a sans doute des droits, comment on associe les salariés aux décisions de l'entreprise, etc. sous quelle forme ? Donc je pense que c'est une question beaucoup plus vaste que ce à quoi on réduit aujourd'hui la démocratie participative, qu'est en fait beaucoup, beaucoup lu par le prisme local. » (Entretien collaborateur)

La coalition se dote d'un agent très au fait des réalisations phares en matière de démocratie participative et qui porte une attention particulière aux débats entourant ces expériences depuis

plusieurs années. Mais du côté de l'administration régionale, des agents s'ajoutent à la coalition dans un tout autre registre. Consécutivement à l'intégration de la MDRJ au sein de l'Unité société et de la DDSSDR, les directeurs respectifs entrent de fait dans le périmètre de la coalition, dans la mesure où ils se trouvent tous deux en responsabilité des activités de la MDRJ. N'ayant pas souhaité l'intégration de la MDRJ au sein de son Unité, le directeur ne lui accorde qu'une attention très limitée. Sa préoccupation essentielle demeure la bonne conformité procédurale des activités d'une Mission suspectée d'être peuplée de militants irresponsables en charge d'une mission éminemment politique qui devrait être confiée au cabinet du président. A l'inverse, la directrice de la DDSSR suit les activités de la MDRJ dans leur aspect quasi-quotidien et accompagne la réalisation des programmes d'action. Diplômé de l'IEP de Paris, ayant obtenu le concours d'Administrateur Territorial, c'est dans le secteur des finances que la jeune directrice débute sa carrière, d'abord au conseil général de l'Essonne, puis dans une agglomération. Recrutée au début de l'année 2006 à la tête de la DDRSS, la directrice découvre le thème de la démocratie participative en prenant ses fonctions :

« Donc la démocratie participative finalement m'est tombée dessus en arrivant ici. Puisque bon moi j'ai candidaté sur le poste parce que ça me donnait l'occasion en fait cette direction qui est quand même une direction avec des morceaux qui sont très disparates, ça me donnait l'occasion de passer sur un registre de politiques publiques, donc moi ça m'intéressait puisque donc tout mon parcours a été axé sur des métiers fonctionnels [...] Je pense qu'il y a pas d'organisation parfaite mais en tout cas... enfin je vous dis qu'il y a des cohérences, parce que finalement ces questions de participation, de formation citoyenne, de mise en réseau, y a des partenaires qui sont purement dans le champ du social qui se les posent forcément. » (Entretien, fonctionnaire)

La hiérarchie administrative occupe donc une place ambiguë dans la constitution de la coalition, à la fois en position de contrôle et d'accompagnement. La MDRJ étant très encadrée administrativement, c'est toute la dynamique de fonctionnement de la coalition qui s'en ressent, et ce, malgré l'arrivée de partisans de la participation en son sein.

## 2) Politique et administratif : les introuvables frontières

L'ambiguïté du statut politique de certains agents de la MDRJ devient un problème d'ensemble de la coalition. L'administration et la vice-présidente ont du mal à trouver le mode de dialogue adéquat, et ce pour deux raisons principales. Premièrement, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale n'est pas une élue classique. En plus de ne disposer que d'un seul mandat politique pour lequel elle est mobilisée à temps plein, elle avoue avoir quelques difficultés à se conformer aux impératifs de la séparation entre sphère politique et sphère administrative :

« Y a des conflictualités qui tiennent souvent à mon ignorance ou à ma sous estimation des procédures, qui font que je devrai discuter qu'avec le chef et moi quand j'ai un truc à dire à quelqu'un je prends mon téléphone je l'appelle. Bon alors ça dépend sur qui je tombe, y en a ils sont très contents et puis y en a ils appellent le chef après en disant « elle m'a dit ça qu'est-ce que t'en penses ? ». D'accord bon, peu importe. Mais c'est très compliqué. » (Entretien, élu)

La multiplication des tutelles hiérarchiques, imposant un contrôle renforcé des relations entre élus et techniciens, la faible expérience institutionnelle de l'élue et de son collaborateur et la relative marginalité politique de l'équipe accentuent souvent les problèmes suscités par les manières de faire de la vice-présidente<sup>830</sup>. Celle-ci souhaite en effet pouvoir accéder le plus régulièrement possible aux agents en charge des dispositifs. C'est ainsi qu'elle sollicite régulièrement ces agents pour les inciter à prendre part aux réunions de direction en présence des trois directeurs et du cabinet présidentiel. L'élue tente également d'adresser régulièrement son « message politique » aux agents par des moyens plus ou moins formels<sup>831</sup> :

« Donc voilà, donc moi je fais ça, chacun étant à sa place, mais je considère que c'est une mission extrêmement politique et que donc c'est très important que les agents saisissent les orientations et les enjeux, de façon à ce que quand ils mettent en œuvre les délibérations, ben ils voient pourquoi, comment, etc. » (Entretien, élu)

Les tentatives de la vice-présidente d'entretenir un accès direct à la MDRJ sont mal perçues par la hiérarchie administrative. Selon la fonctionnaire en charge du FRDVA, les impératifs de gestion sont incompatibles avec un fonctionnement basé sur des relations directes entre élus techniciens :

« Ce qui m'a étonné après sept ans de détachement Etat, c'est que je suis revenu dans une fonction publique territoriale très hiérarchisée, où il y a eu des niveaux de chef de service qui

---

<sup>830</sup> Le collaborateur de la vice-présidente témoigne lui aussi des grandes difficultés de compréhension des logiques administratives : « On a du mal bien sur. [...] on a du mal parce que c'est des organismes complexes, il y a des circuits très compliqués, le circuit de décision, le circuit des rapports, le circuit d'individualisation des crédits, etc. donc ça, c'est des choses qu'il faut savoir. Y a pas de formation quand on débarque, il y a un bizutage et je dirai y a pas de transmission des élus, même au sein du groupe, vers les autres. C'est-à-dire qu'on est censé tout savoir quand on arrive. Et donc on n'est pas aidé, ce qui est pas forcément sympathique de la part de ceux qui sont même dans le même groupe politique que vous. On n'est pas aidé par l'administration qui de toute façon voit quand même de façon générale l' élu débarqué comme quelqu'un qui n'a aucune notion des deniers publics et donc qu'il va falloir corseter et empêcher de faire des bêtises, toute tendance politique confondue. On n'est pas aidé par le cabinet, parce que ben déjà on n'est pas... le cabinet il est monocouleur, donc on n'est pas... ou quasiment, en tout cas sur la liste de premier tour, donc on n'a pas forcément d'amis, d'alliés, de gens qu'on connaît comme ça dans le cabinet qui vont aider, donc il y a une vraie difficulté, on sait pas par quel bout le prendre. Et puis si on dit, ben écoutez nous on va faire quand même, donc si c'est des bêtises ce sera des bêtises, y a un espèce de... d'organisation de la maison qui se met en place qui fait que de toute façon on ne peut pas faire de bêtises. Donc on apprend en marchant. Mais c'est vrai qu'il faut entre six mois et un an pour arriver à vraiment comprendre pas seulement les organismes de la... l'organisation de la maison et les rouages mais voir où sont les cailloux pour empêcher qu'ils tournent et à quel moment il faut enlever les cailloux pour que ça tourne. » (Entretien, collaborateur)

<sup>831</sup> « Et l'autre truc qu'on a inauguré c'est une fois ou deux par an, on fait une réunion, ou une bouffe, ça dépend, avec l'ensemble des agents de la mission, dans laquelle j'essaie de redire ce que je cherche, ce que je veux, etc. je me suis rendu compte hélas d'ailleurs que c'était le seul moment où les agents avaient une vision transversale de ce qui se passait, parce qu'en fait le chef de service ne fait pas ses réunions de service... » (Entretien, élu)

n'existaient pas quand je suis parti. Donc vous avez chef de service, directeur, DGA, DGS ensuite. Et puis avec des procédures qui sont considérablement alourdies également. Donc c'est vrai que quand on est... déjà on n'est pas sur un service mais quelque chose qui s'appelle mission, on pourrait penser que du coup voilà, on est sur un aspect mission, avec une dimension transversale, avec une certaine marge de manœuvre, c'est pas forcément le cas. Les périmètres sont quand même assez restreints. Bon je le dis aussi parce que j'ai connu d'autres choses, si j'étais resté, si j'avais connu cette évolution ici sans doute que j'en parlerai différemment, mais là c'est assez... » (Entretien, fonctionnaire)

Deuxièmement, le directeur de la MDRJ entend donner satisfaction à sa hiérarchie. Le fait que de nombreux agents aient emprunté des filières d'accès clairement politiques (notamment par des recrutements opérés par le cabinet du président) pose de manière incessante la question des intentions, des missions et de l'indépendance des agents de la MDRJ. Pour la responsable du CRJ, il existe une sorte de soupçon concernant l'attachement de la Mission à un courant ou un responsable politique, qui s'exprime dans l'ensemble de l'administration régionale :

« Oui parce que les services ont fantasmé là-dessus. [...] moi je me souviens même m'être entendu dire, que voilà un jour un de mes supérieurs a pondu un rapport et que je serai venu lui dire que sur ce point là... je me souviens même plus quel rapport, franchement, j'ai pas le temps de les lire les rapports qui me concernent pas... que sur ce point là, j'avais une réserve et que d'ailleurs une heure et demi après le conseiller du président avait appelé pour dire la même chose. J'ai l'ai appelé, je lui ai dit tu te souviens, il m'a dit non, je m'en fous. » (Entretien, fonctionnaire)

Ce type de constat conduit le directeur de la MDRJ à prioriser la construction d'une légitimité administrative de la Mission, passant essentiellement par le maintien d'une séparation nette entre la MDRJ et la vice-présidente et un respect scrupuleux des règles administratives en vigueur dans l'institution :

« Ça a d'ailleurs été un problème que d'acculturer les gens de cette mission à la culture administrative. Ça a été un des enjeux, donc moi j'ai été un peu le géant Atlas de ce côté-là et j'ai fait beaucoup, beaucoup d'administratif, parce qu'il y avait aussi une réputation en interne, qui était, ce sont des saltimbanques, qu'est-ce qu'ils font là-dedans, de toute manière, ils font un peu n'importe quoi, les bons de commande tout ça, c'est pas... enfin bref. Donc il a fallu verrouiller beaucoup de choses, que ce soit en termes de marchés publics, que ce soit en termes de délibération, de qualité des conventions, tout ça. Donc il y a eu presque un excès de zèle... de qualité des fiches d'instruction qui sont présentées aux élus aussi. » (Entretien, fonctionnaire)

L'ensemble des agents ne partagent pas l'analyse et la stratégie du directeur de la MDRJ<sup>832</sup>. Le rapport au politique divise les agents et constitue un facteur anxiogène. Un responsable du CRJ admet être placé dans une position inconfortable face au style « direct » de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale<sup>833</sup>, même si la directrice de la DDRSS assume pleinement cette difficulté en affirmant que la région est une institution éminemment politique, au sein de laquelle il est quasiment impossible d'échapper à cette complexité et cette ambiguïté des rapports entre politique et administration :

« Si effectivement j'ai appris quelque chose ici à la région, c'est le monde politique en fait. Parce que quand on est sur des services fonctionnels on est en lien direct avec le président de la collectivité, ou le maire, c'est pas bien compliqué de savoir qui est le donneur d'ordre quoi. Là à la région, c'est quand même plus compliqué, parce qu'en fait c'est une collectivité territoriale, contrairement je pense à d'autres collectivités... à d'autres régions, qui se vit plutôt sur le mode d'un gouvernement que d'une collectivité territoriale et donc ça quand on vient de l'extérieur, on peut pas le comprendre. » (Entretien, fonctionnaire)

Le manque de définition des métiers et des missions des agents amplifie le problème. En effet, aucun des agents de la MDRJ ne dispose d'une fiche de poste explicitement axée sur un thème précis et les formations dispensées par l'ENACT ne semblent pas être d'un grand secours. La difficulté rencontrée dans la définition des « métiers » présents dans la MDRJ affectent la coalition :

« Ensuite effectivement, y a pas de logique d'ensemble, mais faut voir que à la région, si tant est que la démocratie participative soit un métier, ce qui moi m'arrache un peu la bouche de le dire comme ça... on veut en faire un métier soit, la fonction publique territoriale veut en faire un métier, pourquoi pas ? D'ailleurs vous remarquerez c'est pas dans les métiers du cahier du CNFPT. Donc on veut en faire un métier, on veut se targuer d'en faire un métier, d'avoir des

---

<sup>832</sup> Une chargée de mission reste persuadé que le problème principal demeure l'affiliation de la mission à la personnalité de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale : « Je crois que la vraie difficulté quand on parle de profil administratif ou pas c'est le rapport avec le politique. Et cette difficulté elle est encore amplifiée par le fait qu'effectivement la vice-présidente en charge de la démocratie régionale a cette personnalité et qu'elle a envie d'avoir ce dialogue en direct parois avec les agents. Donc ce qui au niveau d'une hiérarchie administrative passe relativement mal. Et la difficulté, elle est encore amplifiée par le fait du brouillage des profils, puisque quelqu'un qui était dans l'administration même sous un statut qui dès le départ était connu de tout le monde et qui devient en fait conseiller technique, sur le même sujet, en cours de route, je pense que ça contribue pas à clarifier un certain nombre de positions. Quoique j'ai l'impression que tout ça fonctionne plutôt bien finalement par rapport à un certain nombre d'éléments qui jouaient pas forcément en notre faveur ou à la faveur de la démocratie régionale. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>833</sup> « D'un côté je trouve ça bien, parce que voilà une relation directe, moi aussi ça va avec mes idées, je pense que là on est voilà, dans la mise en œuvre même des idées politiques. Bon voilà, y a plus de hiérarchie, on fait...bon. En même temps, ça j'y crois moyennement et puis de toute manière, une fois la réunion terminée, le mode traditionnel va reprendre son pas, donc... est ce que ça fait avancer les choses et est ce que ça délie les langues, etc. ? En plus ça peut être un danger aussi de délier les langues, bon voilà. Tout dépend, moi je pense après... forcément tout le monde dans la salle n'étant pas, ne voulant pas y mettre les mêmes choses, y en a qui sont plutôt en position d'observateurs, bon il me semble que le DGA ça va pas être celui qui va parler le plus quoi. Donc plutôt observateurs justement chargé de veiller qu'il y a pas des choses qui lui échappent quoi. Et elle qui veut instaurer presque direct, presque franc, etc. des fois ça a provoqué des choses en plus pas très saines non plus » (Entretien fonctionnaire)



services dont le métier c'est la démocratie participative. Ensuite clairement on trouve pas les compétences. Voilà. Moi j'ai appris que j'étais compétente, pourquoi pas, mais enfin je suis pas du tout sûre de l'être. On m'a dit que j'étais compétente, très bien, c'est un compliment je le prends, mais voilà, tous les gens qui sont là, sont soit comme moi, soit extraits d'expériences qui n'ont strictement rien à voir. Alors là c'est pour le coup, zéro formation théorique, zéro formation pratique.» (Entretien, fonctionnaire)

L'émergence de la MDRJ, sa composition bien souvent imposée aux acteurs administratifs, le souci manifeste de placer l'action de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale sous un contrôle à plusieurs niveaux, s'ajoute au problème classique de la construction de ce type de mission, comme nous avons pu l'observer en Rhône-Alpes.

### 3) Missions et sens : l'échec de la démocratie participative

Du fait de ces difficultés, la coalition d'Ile-de-France ne parvient pas à se regrouper autour d'un mot d'ordre ou d'une cause. Le lien existant entre les agents est uniquement organisationnel. Si la coalition rhônalpine a pu se consolider grâce une acceptation commune du vocable de « démocratie participative » grâce aux stratégies qui s'y rapportent, la situation francilienne diffère pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale exprime dès son entrée au conseil régional un certain scepticisme face à l'usage de ce vocable, qu'elle juge peu adéquat pour qualifier ses ambitions. Ce scepticisme est symbolisé par l'apparition même du terme de « démocratie régionale » ou de la notion de « démocratie de participation », finalement retenu dans la délibération-cadre de 2004, fixant le contenu de la politique menée par la vice-présidente<sup>834</sup>. D'autre part, les agents de la MDRJ, en raison de l'urgence permanente de la gestion technique des dispositifs, abandonnent rapidement d'autres activités (prospection, comparaison entre régions, échange d'expériences) leur permettant d'éclaircir les enjeux de la démocratie participative :

« Effectivement dans cette situation, aller dire, moi, j'ai envie d'aller voir ce qui se fait ailleurs, pas seulement à la région, de pouvoir plancher, participer, raccrocher des programmes de recherche, etc. J'aurai presque l'impression de me prendre pour ce que je ne suis pas. Ce qu'on me demande c'est tellement... je passe ma vie sur des tableaux Excel. Je veux bien mais bon » (Entretien fonctionnaire)

« Ici, moi j'ai un boulot qui ne me permet pas d'élargir mes propres compétences. Moi je me sens enfermé. Y en a qu'un qui peut être se sent le plus à l'aise peut être ici ça doit être mon collègue en charge du *Conseil de l'Egalité*. Parce que lui, [...] il a le rôle de chapoter la transversalité sur les luttes contre les discriminations. Alors ça c'est quand même beaucoup plus

---

<sup>834</sup> Conseil régional Ile-de-France, Délibération n° CR 43-04 du 18 novembre 2004.

large, parce que du coup ça lui ouvre des perspectives beaucoup plus larges que pour *ma collègue en charge du CRJ* et moi. » (Entretien fonctionnaire)

Pour la majorité des agents, il est absolument indéniable que la MDRJ ne « fait » pas de démocratie participative. Cet état de fait tend d'ailleurs à décevoir certains d'entre eux, tels que le directeur de la MDRJ ou la responsable des projets Citoyens :

« Mais bon de toute façon, on a un peu une ambiguïté aussi par rapport à cette question de la démocratie participative, parce que je pense que beaucoup de gens qui sont venus dans la mission voyaient la démocratie participative au sens finalement faire en sorte que les citoyens puissent participer et donner leur avis sur des politiques menées par la région. Et puis je pense que *la vice-présidente* a une autre vision en fait de ce que c'est que la démocratie participative et qui tend plus vers son autre casquette qui est d'être responsable de la vie associative, puisqu'elle part du principe que la démocratie vit parce que les associations sont là, finalement peu importe en fin de compte, les projets que celles-ci proposent. » (Entretien, fonctionnaire)

Pour ces agents le manque de lisibilité des activités de la MDRJ provoque certaines tensions et nécessite des ajustements<sup>835</sup>. En effet, faute de « faire » de la démocratie participative, il s'agit de définir de quoi s'occupe exactement la MDRJ. C'est cette question qui anime en grande partie l'équipe administrative :

« C'est justement un sujet de débat entre nous, interne au service, externe au service avec la vice-présidente, puisque comment on définit ce qu'ils ont appelé la démocratie régionale ? Qui en fait n'est pas à confondre avec la démocratie participative telle qu'on peut la présenter aujourd'hui de façon un peu commune on va dire. La démocratie régionale n'est pas la démocratie participative. C'est pour ça que je me permet d'insister » (Entretien, fonctionnaire)

Or, la « démocratie régionale », intitulé officiel de la mission, ne fait pas sens pour les agents de la MDRJ. Ce constat pousse progressivement le directeur de la Mission à initier des actions collectives destinées à combler ce manque :

« On est tous devant cette question du sens en fait de... on pourrait presque partir sémantiquement de : qu'est ce que c'est que la démocratie régionale ? Le terme n'a pas été choisi par nous. Et c'est vrai que c'est un sujet, mais là en termes de management, sur lequel je fais travailler l'équipe de façon récurrente. C'est-à-dire, à la moindre occasion on essaie de trouver un terme générique qui nous convienne mieux par exemple. Donc on s'est amusé à essayer de faire cela. Donc ce qui ressortait plutôt c'était la notion de citoyenneté, plutôt que de démocratie... pas régionale en tout cas, parce que ça on voit... le substantif nous paraît... enfin en tout cas pas du tout adapté et donc ça c'est vrai que c'est un outil interne. » (Entretien, fonctionnaire)

---

<sup>835</sup> La fonctionnaire en charge des projets citoyens quand à elle témoigne d'une période d'adaptation : « Donc moi mon positionnement au départ ça a été un peu difficile parce que l'interprétation que je faisais de certains dossiers, etc. étaient vus à travers le prisme démocratie participative et je pense que ça a donné lieu à un certain nombre d'incompréhension et de frictions notamment avec la vice-présidente, qui n'avait pas cette conception là » (Entretien, fonctionnaire).

En conséquence, la MDRJ se divise sur l'usage du vocable de démocratie participative : certains agents persistent à affilier leur mission à l'idée de démocratie participative<sup>836</sup>, pendant que d'autres rejettent cette affiliation<sup>837</sup>, allant même jusqu'à rejeter la notion de démocratie participative<sup>838</sup>. La MDRJ, ne parvenant pas à définir le contenu d'une mission qui lui échappe en permanence, se trouve confronté à une aggravation de ces difficultés, liée par exemple à son manque de visibilité :

« Donc effectivement la démarche démocratie participative, participation, elle est pas mise sous l'éteignoir, mais elle est plus sous les feux de la rampe quoi. Il y a qu'à voir la difficulté qu'on a à exister sur le site Internet. On est éparpillé façon puzzle, là moi j'ai essayé de négocier qu'on ait un espace thématique, mais qui s'appelle pas démocratie régionale, mais par exemple citoyenneté et ça doit passer devant un comité éditorial, mais il y a des gens... je sais déjà que le directeur de la communication n'est pas d'accord. Bon, je suis pas sur que le cab soit d'accord. Parce que... alors pourquoi ? Parce que ce serait donner de la visibilité à la délégation de Claire ? Je n'en sais rien. Mais il reste que il n'y a pas de cohérence d'action, alors qu'il y a une politique des transports, de la culture, de l'environnement, si vous allez sur le site il y a des espaces, citoyenneté, démocratie, y a rien. » (Entretien, fonctionnaire)

La coalition de la région Ile-de-France est soumise à cette difficulté de mise en cohérence tout au long du mandat 2004-2010. La multiplication des dispositifs, leur addition successive et leurs origines disparates ne font qu'amplifier ces divergences et cette quête de sens.

### ***C) Nord-Pas-de-Calais : l'alliance discrète mais robuste***

A la différence des deux régions précédentes, la coalition consacrée à la démocratie participative dans la région Nord-Pas-de-Calais ne prend aucunement la forme d'un « couple » politico-administratif officiellement délégué sur cette thématique. L'apparition progressive d'agents politiques et administratifs favorables à la démocratie participative, de 1986 à 2004, débouche sur la constitution d'une coalition, sans que jamais celle-ci ne soit officiellement réunie dans un

---

<sup>836</sup> Le fonctionnaire en charge du CRCCH : « Q : Vous avez l'impression de faire de la démocratie participative ? R : Ouais, sans doute. Moi je pense oui. Nous, nous, au niveau des instances, je pense que on... mes trois collègues, qu'ils le veulent ou non, d'ailleurs font de la démocratie participative. Après dire qu'ils y croient, ça, sans doute moins que moi. Sans doute moins que moi. Parce que bon ils triturent les choses politiquement, en disant oui mais au bout du compte, ils sont pas vraiment libres. Mais nous non plus. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>837</sup> Le directeur de la MDRJ : « Et surtout, on en parlait ce matin, c'est la question du sens, mais eu double sens de direction et signification. Qu'est ce qu'on fait ? En réalité aujourd'hui et j'en parlais même ouvertement en disant on s'appelle mission démocratie régionale et jeunesse, mais ça ne veut rien dire. C'est-à-dire on fait plus... s'il y a une cohérence entre tout ce qui fait ici, c'est plus sur une citoyenneté active... je sais pas si ça pourrait donner un nom, la mission pour une citoyenneté active, mais que on est pas stricto sensu sur la démocratie participative. Regardez, on n'est pas en charge de budgets participatif, on n'a pas fait de conférence de citoyens, on n'a une vision de la vice-présidente qui n'est pas d'aller vers le client final si j'ose dire, vers l'utilisateur, mais d'aller vers des structures militantes qui sont proches des populations. » (Entretien, fonctionnaire).

<sup>838</sup> « Et alors le truc récurrent de la démocratie participative à toutes les sauces, mais ça j'y crois pas personnellement. Pour moi y a des élus. Point. A un moment faut arrêter... c'est terrible ce que je vous dis, mais j'y crois pas plus que ça. Je pense que l'outil à un intérêt ponctuel. » (Entretien, fonctionnaire).

organigramme. Toutefois, ces agents construisent les espaces de leur collaboration. En 2004, l'ancien vice-président (Verts) en charge de l'aménagement obtient la conduite d'un SRADT permanent qui lui permet de regrouper la nébuleuse d'agents promoteurs de la démocratie participative (1). La coalition ainsi constituée se regroupe autour d'une même préoccupation : l'adoption d'une démocratie participative méthodologiquement « rigoureuse » (2).

### 1) Le SRADT permanent et la constitution d'une coalition transversale

Suite aux élections de mars 2004, l'ancien vice-président en charge de l'aménagement du territoire quitte l'exécutif pour devenir conseiller régional délégué en charge du SRADT. Rappelons qu'en 2004, le document de planification n'est toujours pas voté. Il faudra attendre deux ans de mise en veille pour voir le SRADT enfin aboutir, par un vote de l'assemblée plénière le 22 novembre 2006. Pour l'ancien vice-président, cet aboutissement est le fruit du rapport de force établi entre le groupe Verts et le Parti Socialiste, dû à l'importante participation qu'avait suscitée l'exercice en 2002 :

« C'est-à-dire que les gens viennent [*aux réunions SRADT*]. Les gens viennent. Les gens s'accrochent, ils sont passionnés. Et d'ailleurs, quand après le politique m'a demandé de lever le pied en 2004 2003-2004 parce qu'il y avait les élections, c'était... encore une fois on avait créé du rapport de force, parce que je croisais des profs d'université... bon là forcément c'était un public plus qualifié, mais... et ces gens là, à chaque fois qu'ils croisaient le président de région, ils disaient mais enfin, ou en est du SRADT ? On a participé, c'était super, il est toujours pas sorti. Si j'avais pas eu ce rapport de force là, le SRADT serait pas sorti. » (Entretien, élu)

Pourtant, le vote de ce document ne constitue aucunement la fin du processus enclenché par le conseiller régional écologiste. En se positionnant comme « conseiller délégué », l'élu assure la continuité du SRADT et de l'ensemble de ces douze axes, qui sont encore et toujours l'objet de travaux, de suivis, de débats. En 2004, la 3DPE crée ce qu'elle nomme le « SRADT permanent » : il s'agit de produire une série de travaux prospectifs concernant le développement régional, afin d'actualiser régulièrement les données issues du schéma général<sup>839</sup>.

Le prolongement du SRADT au-delà de son vote permet ainsi l'émergence institutionnelle d'un réseau de partisan de la démocratie participative, regroupant élus et agents administratifs. En effet, dès 2004, la nouvelle élue écologiste, urbaniste et spécialiste de la politique de la ville, prend la tête de l'atelier 6, autrefois nommé « Institutions, associations et participation » et ré-intitulé pour l'occasion « Démarches participatives régionales ». Le SRADT voté en 2006 ayant indiqué la

---

<sup>839</sup> De la même manière, un collège régional de prospective, rassemblant des personnalités qualifiées et piloté par la 3DPE est mis en place à l'issue du vote du SRADT.

nécessité de « renforcer la démocratie participative »<sup>840</sup>, l'action de la conseillère régionale s'inscrit désormais dans un cadre politique clair (le prolongement du SRADT) et bénéficie du soutien institutionnel d'un représentant influent et solidement ancré au sein de l'institution régionale (l'ancien vice-président). L'émergence de cette entreprise politique de promotion de la démocratie participative est attentivement suivie par les agents administratifs. Les différents partisans administratifs, essentiellement regroupés au sein du service citoyenneté de la DPIR, de la D2PE, mais également du chargé de mission DREAM 2 et de l'équipe de gestion des comités de ligne TER, sont progressivement regroupés autour de cette initiative politique. La séparation entre administratif et politique ne présente pas de souci majeur, dans la mesure où les agents techniques en charge des dispositifs disposent d'une ancienneté et d'une reconnaissance institutionnelle forte et sont répartis dans différentes directions.

## 2) le souci de la méthode

Si les définitions de la démocratie participative varient en fonction des acteurs progressivement regroupés au sein de la coalition, tous ces agents partagent la préoccupation du « bon outil », en d'autres termes de la recherche des méthodes « participatives » adéquates et reconnues. L'élue tutelle politique du SRADT affirme l'ambition d'un cadrage méthodologique partagé :

« Parce que l'une des choses que moi je dis sur la démocratie participative, c'est que au-delà de comment on la justifie, comment on la légitime, c'est surtout comment on la met en œuvre. Parce que la question de la mise en œuvre est hyper importante et hyper compliquée et professionnelle. C'est tout sauf on va se disputer et puis on va faire ensemble. C'est tout sauf tous ensemble, tous ensemble, quoi. C'est vraiment... il faut de la rigueur, il faut de la méthode il faut du professionnalisme, sinon on peut pas être au rendez vous. » (Entretien, élue)

Cette préoccupation est la conséquence de l'ancienneté des dispositifs participatifs en Nord-Pas-de-Calais. Entre 1986 et 2004, les fonctionnaires et les élus composant la coalition tous ont été confrontés à l'enjeu du choix de la « méthode » la plus adaptée aux ambitions participatives du conseil régional. La coalition du Nord-Pas-de-Calais est donc confrontée à l'existence d'un important nombre de pratiques, déjà présentes au sein de l'institution, se revendiquant toutes d'une forme de démocratie participative. Il importe donc de fédérer les diverses expériences en s'accordant sur les pratiques pouvant être qualifiées de « participative » selon une série de critères plus objectifs que la seule autorité de la pratique. Ce souci de la méthode est extrêmement perceptible chez l'ensemble des

---

<sup>840</sup> « Parce qu'elle accroît la performance de l'action collective, privée et publique, la démocratie participative devient un outil de développement du territoire. Les objectifs : multiplier les lieux d'expression des besoins des usagers, outiller les conseils de développement, initier les référendums d'initiative régionale ou favoriser les référendums locaux. », in conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Elles auront 20 ans en l'an 2020. Anticipons l'avenir ! Le SRADT en action 2006*, p. 16.

acteurs regroupés au sein de la coalition. Pour la présidente de l'atelier 6, le choix du « bon » dispositif est un enjeu crucial, dont peu dépendre le succès ou l'échec de l'adoption d'une démocratie participative :

« C'est très important, on peut pas proposer un dispositif passe partout. Je pense qu'il faut être très rigoureux, très sérieux, pour que ça marche quoi. Parce qu'il y a rien de pire que de défaillir ou de se tromper sur la démocratie participative parce qu'on y revient pas facilement après. »  
(Entretien, élu)

Du côté de l'administration, le directeur de la 3DPE présente la sélection des méthodes comme un critère permettant de distinguer la « vraie » de la « fausse » démocratie participative :

« Je pense que la démocratie participative c'est quelque chose qui doit être éminemment politique, mais qui doit être outillé techniquement. C'est-à-dire pour moi des assises régionales de ceci, un comité de pilotage de cela, pour moi c'est pas de la démocratie participative. [...] donc pour moi c'est quelque chose qui doit forcément déboucher sur derrière de la prise de décision, c'est-à-dire le politique décide et il le fait sur la base d'une démarche dite de démocratie participative et donc derrière techniquement tout ça est outillé, je veux dire, contrôler éthiquement, c'est des moyens, c'est des professionnels, c'est tout un outillage quoi. » (Entretien fonctionnaire)

Le chef du service citoyenneté tire de ce qu'il nomme sa « pratique professionnelle » le même type de convictions. L'usage d'une méthode prédéterminée distingue la démocratie participative de formes plus informelles de débat ou de lieu d'expression :

« La pratique que je peux avoir, professionnelle, me fait souvent réagir vivement sur le fait que beaucoup considèrent que la participation des habitants c'est faire parler les gens dans un cadre non défini, non formel et souvent avec un manque de méthode, sur quelque chose qui est contre productif. Dans les exemples qui me semblent bien fonctionner, le fond de participation des habitants qui fonctionne bien est un vrai lieu de coproduction, si pas de politique publique, au moins de l'espace public. » (Entretien fonctionnaire)

La coalition se rassemble alors autour de l'idée qu'il existe une « expertise » en matière de démocratie participative Cette expertise est détenue par des personnes qualifiées, capables de déterminer en quoi l'usage de méthodologies, pouvant être adoptées (et même achetées), et favorise l'émergence d'une forme de démocratie participative rigoureuse et crédible. Les agents composant la coalition, souhaitent écouter ces experts et favoriser l'implantation de méthodologies reconnues et certifiées au sein de leur institution :

« Les budgets participatifs ça fait longtemps qu'on en parle entre techniciens sans que personne ne l'incarne. Ça n'a pas été naturellement porté par le vice-président en charge de cette politique.

*Q : Vous proposez ce genre de choses ?*

Oui, dans le petit groupe autour de *l'élue en charge de l'atelier 6*, on lui a dit ce qu'il y avait dans le paysage, et ce, qu'on pourrait faire. Mais c'est elle qui voit les élus. Moi je travaille avec elle. La DEPIR et la D2DPE, en gros, entourent *l'élue* dans la démarche politique, mais c'est elle qui va convaincre et expliquer, et c'est elle qui fera le rapport pour... parce que je pense qu'il y aura un rapport en préparation pour discussion en séance plénière. » (Entretien fonctionnaire)

La coalition transversale constituée autour du thème de la démocratie participative se positionne en tant que cellule de proposition et « d'innovation ». L'enjeu est moins celui de l'institutionnalisation d'une « nouveauté » que la remise à jour de pratiques anciennes et polymorphes.

## V- Conclusion du chapitre

Comme le laissait supposer une appréhension événementielle de l'émergence de la démocratie participative en région, la prétendue rupture de 2004 correspond en réalité à un réagencement institutionnel d'éléments hétérogènes déjà présents, pour certains, depuis une quinzaine d'années. L'étude de ces agencements renouvelés nous permet ainsi de tirer quatre conclusions principales.

Premièrement, le rôle joué par la campagne électorale (juin 2003-mars 2004) permet de mesurer le caractère très aléatoire de l'engouement des élites politiques pour le thème de la démocratie participative. Epicentre d'une entreprise politique en Rhône-Alpes, procédure de campagne en Bourgogne et Ile-de-France, à la fois affichée, peu débattue, laissant place à des divergences de définition, la démocratie participative se glisse dans les programmes politiques sans fixer réellement le contenu de cet engagement. Il est donc avéré que la mobilisation du thème de la démocratie participative par les élites politiques n'intervient pas uniquement dans un contexte de conflictualité ou d'opposition de la société civile à l'autorité légale institutionnelle. Si certains contextes conflictuels ont, par le passé, débouché sur des schémas proches de ceux avancés par Cécile Blatrix (2000) concernant les concessions procédurales<sup>841</sup>, la cristallisation de la thématique dans la période électorale donne à voir une toute autre logique.

Deuxièmement, les discours et définitions politiques concernant la démocratie participative restent très hétérogènes. Cette hétérogénéité s'établit à deux niveaux. Tout d'abord, entre les individus : chaque élu (ainsi que certains administrateurs et collaborateurs) construisent des discours différenciés de l'urgence participative. En cela, la notion de récit, telle que définie par Claudio Radaelli (2000) comme entreprise de dramatisation et de scénarisation du passé du présent et du futur de l'action publique correspond aux discours des acteurs recueillis par le biais des entretiens. Chacun des agents enquêtés construit ainsi un type spécifique d'urgence (l'émancipation, la bonne

---

<sup>841</sup> C'est notamment le cas en Nord-Pas-de-Calais (Assises pour l'emploi) ou en Bourgogne (comités de ligne)

gestion, le retour au politique, l'éducation), mêlant des éléments de trajectoire personnelle (politiques, professionnelle), des références intellectuelles et un positionnement politique (partisan, électif). Ensuite, l'hétérogénéité se lit dans l'économie même des discours livrés : si nous avons reconstruit des cohérences à partir des lignes de force des entretiens semi-directifs, les acteurs mélangent allègrement les registres et les positionnements, ne permettant pas de les situer de manière inamovible les uns par aux autres à l'aide d'une typologie de justifications et de discours. Si des tensions entre des grands types de positionnement existent, comme en Rhône-Alpes où une fracture entre l'approche communiste, proche du mouvement social et l'approche socialiste, proche de la Deuxième Gauche et du *management* public, les affrontements politiques concernant la démocratie participative ne sont pas uniquement déterminés par ces clivages « idéologiques ».

Troisièmement, les réagencements organisationnels qui suivent l'inscription de la démocratie participative aux agendas des conseils régionaux concernent aussi bien les responsabilités politiques que les organigrammes administratifs. L'institutionnalisation de la démocratie participative se joue ainsi sur les deux plans, tout en établissant très rapidement des liens coalitionnel voulus et/ou subis entre agents administratifs et politiques. La promotion des démarches de démocratie participative peut donc être liée à des facteurs éminemment pluriels : existence institutionnelle d'un service, légitimation d'une action au sein d'une équipe politique plurielle, prolongement et dynamisation d'une carrière administrative ou politique, reconversion, attrait pour la réforme, lien aux élus ou goût du *management*. Tous ces facteurs s'entremêlent dans un même mouvement et débouchent sur la constitution de coalitions plus ou moins fortes au sein des contextes institutionnels disparates : forte et cohérente en Rhône-Alpes, faible et fragmentée en Ile-de-France, transversale et dominée par les agents administratifs en Nord-Pas-de-Calais, inexistante malgré la présence de partisans isolés en Bourgogne. Toutefois, ces coalitions ne sont pas fixées, évoluent en fonction des besoins et des trajectoires propres de chaque agent et disposent de plusieurs cercles d'acteurs : un noyau dur (politico-administratif) ainsi que des tutelles politiques et administratives plus distantes. Nous nous intéresserons par la suite à la manière dont ces coalitions établissent des liens et des connections avec des cercles toujours plus larges d'acteurs (réseaux militants, université, institutions politiques).

Quatrièmement et dernièrement, on observe que l'administration spécialisée dans l'accompagnement de la démocratie participative est très rapidement confrontée à des problèmes récurrents : définition ambiguë des métiers attachés à la démocratie participative, charge de travail fluctuante, équilibre entre gestion et engagement. La recherche du « bon » dispositif et de la « bonne » méthode qui caractérise la région Nord-Pas-de-Calais semble entrer en écho avec ce souci d'une définition d'un contenu professionnel de la démocratie participative. Ce souci vient également contraster avec une grande instabilité du thème de la démocratie participative : toutes les



coalitions ne se placent pas de manière unanime derrière cette bannière (surtout en Ile-de-France), tout en n'abandonnant jamais totalement le terme. En réalité, l'administration est un lieu de perpétuelle production de sens, dans laquelle se définit, se discute, se polémique l'idée de démocratie participative, dans le sens où celle-ci doit être désormais connectée avec des déclinaisons professionnelles concrètes. C'est précisément à ces constructions de sens et de travail qu'est consacré notre prochain chapitre.

## Chapitre 6 : Les *énonciateurs* de la démocratie participative

Les sens *politiques* de la démocratie participative s'arbitrent selon des logiques individuelles, difficilement cernables par le biais de typologies. Toutefois, au sein des systèmes institutionnels que forment les conseils régionaux, ces logiques ne se contentent pas de coexister : elles s'affrontent. Les formes de cet affrontement sont largement déterminées par les configurations d'acteurs. Elles affectent peu, par exemple, les débats des assemblées régionales<sup>842</sup>, ces derniers ne constituant qu'une partie restreinte de l'ensemble des luttes pour la définition du sens dominant accordé à la démocratie participative au sein de l'institution. Plus largement, ces luttes prennent la forme de tentatives répétées d'acquisition d'un *positionnement*, souvent initiées par les agents regroupés au sein des coalitions étudiées préalablement : celui de *l'énonciateur du « mythe »* de la démocratie participative.

Parmi les multiples propositions relatives à la considération scientifique de l'usage du vocable de la démocratie participative, Fabien Desage et Jérôme Godard (2005) ont proposé de l'aborder comme un *mythe*, c'est-à-dire « comme une croyance vraisemblable et infalsifiable, car reposant sur des tenants et aboutissants étrangers à la raison scientifique comme à l'expérience pratique » (Desage Godard 2005, p. 656). L'ambition de cette proposition « n'est pas tant de disqualifier ces croyances « irrationnelles » qui imprègnent la rhétorique politique que de chercher à en comprendre leur formation, leurs usages et leur rapport à l'action » (Desage Godard 2005, p. 655). Il ne s'agit donc pas de déterminer qui a raison ou tort dans son usage du vocable de démocratie participative, mais de comprendre le lien entretenu par les entreprises politiques et la détermination de la substance du vocable. En effet, toujours selon Desage et Godard, les mythes de l'action publique locale occupent une place et une fonction non négligeables dans la structuration des jeux d'intérêt :

« Il s'agit plutôt de mettre en lumière que le « développement durable », le « développement local », la « proximité » ou la « participation » invoqués constituent autant de fétiches rassembleurs d'initiatives variées, qui préservent par leur ambiguïté constitutive une pluralité d'options dans lesquelles les bricolages, les routines, mais également *les confrontations d'intérêts* vont pouvoir prendre place. » (Desage Godard 2005, p. 658)

En d'autres termes, l'usage de ces « fétiches » est essentiellement destiné à créer des scènes d'affrontement. L'idée d'une « mythologie » de l'action publique rend parfaitement compte des usages variés et conflictuels de tel ou tel « impératif », au nom duquel chaque acteur reste libre d'entreprendre les actions qu'il souhaite. Il semble néanmoins que cette perspective fasse l'impasse

---

<sup>842</sup> Comme nous le verrons, seule la région Ile-de-France procède à un débat général sur le sens de la démocratie participative en Assemblée Plénière

sur le caractère proprement conflictuel de la définition même du mythe. En effet, pour F. Desage et J. Godard, « élus comme fonctionnaires sont rarement à l'origine des mythes qu'ils mobilisent en matière de politiques publiques » (Desage Godard 2005, p. 659). Il conviendrait alors de comprendre comment les mythes, créés et véhiculés par différents acteurs sociaux, gagnent les collectivités locales grâce à l'action de médiateurs. Mais est-il certain que les mythes soient tous « importés » ? Dans notre cas, chaque acteur évoque l'idée de démocratie participative en fonction d'expériences pratiques propres et d'espoirs placés dans les vertus de l'adoption de cette forme de relation aux gouvernés (Cf. Chap. 5). Sans créer de césure nette et définitive entre des « idéologies » de la démocratie participative, ces divergences de vues induisent une relation conflictuelle entre les différents acteurs susceptibles de se référer à l'idée de démocratie participative au sein du même système institutionnel.

Il existe au sein des conseils régionaux une lutte pour l'accès à l'*énonciation* du mythe de la démocratie participative. Les acteurs engagés dans cette lutte entendent acquérir la capacité de définir le sens dominant de la démocratie participative, et ce dans une pluralité d'objectifs : renforcer une position institutionnelle, « convertir » les acteurs politiques et administratifs réticents, affronter les partisans d'une définition jugée « fausse », affirmer la cohérence d'une action publique ou encore doter des dispositifs anciens d'une rationalité nouvelle. Cette lutte prend la forme de ce que nous appellerons une *fixation pragmatique* du sens de la démocratie participative : faute d'énoncer une *vérité* sur la démocratie participative qui primera sur les autres vérités, les acteurs institutionnels vont tenter d'augmenter leurs ressources et leurs capacités d'action, dans le but d'imposer leur vision de la démocratie participative. La *définition pragmatique* est indissociable de l'*acquisition* de moyens d'actions : vote de textes réglementaires, attribution de responsabilités politiques et administratives, de moyens budgétaires, production de définitions « officielles », capacité de contraintes sur les autres acteurs institutionnels. Paradoxalement, la démocratie participative s'institutionnalise par le biais de ses instruments malgré l'existence de divergences fortes sur son sens et ses vertus.

Une très large part de l'activité des conseils régionaux en matière de démocratie participative est liée à ces luttes : certaines des actions que nous allons évoquer ici ont nécessité plus de moyens humains et financiers que les dispositifs participatifs eux-mêmes. Celles-ci impliquent l'ensemble des acteurs politiques, jusqu'aux CESR (I). Ces luttes ne concernent pas à proprement parler de la mise en place de dispositifs mais demeurent indissociable de ces derniers. En effet, ces luttes débouchent sur la production d'une *matérialité* liée à la démocratie participative, condition sine qua non à toute activité en la matière. Cette matérialité se décline selon les régions. En Rhône-Alpes, la coalition constitué autour de la démocratie participative constituent un arsenal d'outils permettant à la fois la mobilisation des sphères qualifiées sur la démocratie participative (universitaires,

professionnels, militants) la mise en œuvre d'actions ciblées (II). En Bourgogne, la présidence de région annihile progressivement toute tentative de formalisation (matérielle ou définitionnelle) du thème de la démocratie participative. Les quelques actes relatifs à la démocratie participative, sous forme de rapports ou de propositions, se heurtent à une forte résistance des leaders de l'exécutif, qui s'opposent à toutes initiatives jugées contraires à leur définition (III). En Ile-de-France, la construction négociée d'un *programme d'action publique* en matière de « démocratie régionale », amène la coalition marginale à tenter de se situer dans un paysage plus stable, dans le but d'acquérir une meilleure cohérence interne permettant de s'imposer au sein de l'institution (IV). Enfin, en Nord-Pas-de-Calais, la coalition transversale parvient à créer une importante « Mission », qui vise explicitement à définir un sens collectif de la démocratie participative (V). Cette entreprise mêle une volonté d'« acculturation », le souci de la méthode et la volonté de créer de nouveaux dispositifs.

## I- De quoi *parle-t-on* au conseil régional ? Les CESR critiques

Que veulent exactement dire les conseils régionaux lorsqu'ils affirment leur intention de promouvoir la démocratie participative ? L'impossibilité d'apporter une réponse claire cette question récurrente pousse les partisans de la participation à tenter de cadrer pragmatiquement leurs ambitions et leurs projets, craignant de ne pas « bien » définir la démocratie participative. Cette question ne se pose pourtant pas *naturellement* : elle est portée par des acteurs déjà présents dans l'arène régionale ou extérieurs à celle-ci (universitaires, militants). Dans le cas des régions françaises, les CESR ont compté parmi les plus importants « sceptiques ». C'est notamment sous leur influence que les conseils régionaux sont devenus le théâtre d'une lutte pour la clarification du sens de la démocratie participative. À partir de 2004, les CESR perdent leur monopole d'usage du vocable de démocratie participative. Les usages *politiques* de la démocratie participative que proposent les élus régionaux surprennent et irritent les instances consultatives qui se voient quelque peu marginalisées dans ce débat (A). Les CESR ne s'opposent pas pour autant au principe d'une démocratie participative composée de nouveaux dispositifs, dont ils ont largement favorisé l'apparition (Cf. Chap. 4). Leur adhésion réservée, comme dans le cas de Rhône-Alpes (B), à l'instar de leur irritation, révèle toutefois le basculement du thème de la démocratie participative de la sphère consultative à la sphère décisionnelle, qui entraîne l'apparition de tensions entre les différentes acceptions du vocable.

## A) *L'incompréhension des « forces vives »*

En 2004, les conseils régionaux évoquent de plus en plus la démocratie participative sans jamais annoncer un quelconque renforcement des instances consultatives socioprofessionnelles<sup>843</sup>. Pire, la démocratie participative régionale semble s'accompagner d'une nouvelle remise en cause de ces instances<sup>844</sup>. Se pose alors une question simple aux CESR : si la démocratie participative se réalise sans eux, à quoi servent-ils ? La réponse des CESR à travers la France se fait alors sur un ton clairement polémique<sup>845</sup>. Tout d'abord, les CESR constatent avec un certain scepticisme l'essor des dispositifs participatifs au sein des conseils régionaux. Il serait possible de multiplier les exemples de méfiance et de scepticisme émanant des CESR face à l'émergence de dispositifs participatifs<sup>846</sup>. Les formes nouvelles de démocratie participative sont assimilées à des « gadgets » de cours termes qui ne peuvent se substituer à la logique de médiation, forme la plus organisée et sûre de dialogue entre l'Etat et la société :

« Aujourd'hui, alors que l'on cherche des solutions miracles pour réconcilier les Français avec leurs élus et leurs institutions, les CESR sont les assemblées régionales qui aident au rapprochement. Ils sont, au quotidien, des messagers, des médiateurs, des transmetteurs et à ce titre sont plus que jamais à leur place et d'actualité pour assurer la relation entre le terrain –celui des citoyens- et les décideurs issus du suffrage universel »<sup>847</sup>.

Les dispositifs participatifs sont perçus par les CESR comme le résultat d'un engouement des décideurs pour des formules standardisées qui menacent de se substituer au lien de médiation

---

<sup>843</sup> Quelques régions ont toutefois expérimenté des dispositifs permettant un approfondissement des relations entre le conseil régional et le CESR. C'est notamment le cas des douze Groupes Inter-Assemblées (GIA) de la région Aquitaine : composés de huit conseillers régionaux, et de huit membres du CESR, les GIA sont consultés sur les décisions relevant de leur champ de compétence

<sup>844</sup> Ainsi c'est en réaction à l'article d'un certain « spécialiste » certainement insuffisamment informé de ce que sont les Conseils Économiques et Sociaux régionaux (CESR) » ayant émis des doutes quand au « futur de ces assemblées consultatives dans la poursuite du processus de décentralisation », que Jean-Claude Boucherat, président du CESR Ile-de-France, devenu président de l'Assemblée des Conseils économiques et sociaux régionaux de France (ANCESRF), prend position au nom de cette association pour affirmer la pertinence des assemblées consultatives qu'il représente. Cf. ANCESR 2006.

<sup>845</sup> Nous nous appuyons ici principalement sur trois réactions des CESR : une tribune du président de l'ANCESR (ANCESR 2006), un rapport du CESR Nord-Pas-de-Calais (2006) et un rapport du CESR Bretagne (2007). Nous rappelons que la liste complète des documents publiés par les CESR et utilisés dans la cadre de cette thèse est fournie dans nos sources.

<sup>846</sup> Dans la même logique le bureau du CESR Rhône-Alpes rappelle au conseil régional, en 2006, que l'adoption de conférences de citoyens ne doit en aucune manière prétendre à incarner à elle seule la démocratie participative : « les contributions citoyennes ne doivent être, en effet, qu'un plus qui ne peut se substituer aux démarches de consultations, de concertations, de négociations entre représentants de la société civile organisée et les conseils élus » (CESR Rhône-Alpes 2006).

<sup>847</sup> ANCESR 2006. Le CESR du Nord-Pas-de-Calais analyse également cet engouement quasi tomaturge pour les dispositifs participatifs : « Voici quelques années, alors que l'analyse des scrutins électoraux faisait apparaître une prise de distance des citoyens vis-à-vis du monde politique, le concept de « démocratie participative » apparaissait comme une solution pour renouer le dialogue entre les élus et leurs mandants », CESR Nord-Pas-de-Calais 2006, avant-propos d'Alain Le Menn, rapporteur.

classique incarné par les corps intermédiaires, livrant le citoyen au danger d'un contact directe avec les pouvoirs publics :

« Récemment, sont apparus de nouveaux lieux et moments de réflexion et d'expression au plus proche du terrain, mais aussi de consultation de la population (assises, forums, conférences, ateliers...). Ceux-ci, ont encore une histoire trop récente pour faire l'objet d'un jugement sur leur utilité et leur place dans la démocratie participative. Les élus de nos collectivités territoriales savent pourtant utiliser toutes ces compétences locales avant que le temps de la décision – qui leur appartient – arrive. Les CESR sont des assemblées régionales qui évitent un froid face à face entre le citoyen isolé et la puissance politique »<sup>848</sup>

Face à ses solutions toutes faites, à ces « dispositifs », qu'ils ont pourtant contribué à faire éclore, les CESR opposent l'image d'une concertation organisée, stabilisée, confiée à des structures responsables, qui sauront affronter et respecter le pouvoir politique :

« Sans exclure systématiquement d'autres formes de participation, le CESR est convaincu qu'une véritable démocratie participative repose d'abord sur la notion de société civile organisée et suppose la prise en compte de la notion de représentation au sein d'organisations (associations, syndicats, organisations d'employeurs, institutions...). Leur fonctionnement démocratique, la réalité de leur action de terrain ou leur implantation assurent, dans la durée, leur capacité à produire de l'intérêt général. En matière de participation de la société civile à la préparation de la décision politique, le CESR privilégie donc les structures, prévues par la loi, qui permettent d'éclairer les décideurs à partir de la construction de consensus ou l'explicitation et l'analyse des points de divergences au sein de la société civile. Le CESR, les Conseils de développement et les conseils de quartier sont donc des lieux privilégiés de la démocratie participative »<sup>849</sup>.

Les CESR construisent rapidement une séparation entre les dispositifs de démocratie participative et eux-mêmes. Ainsi, le CESR de Bretagne s'étonne publiquement que le terme même de démocratie participative puisse être employé pour désigner autre chose que les CESR :

« Au regard de la mission et du fonctionnement du Conseil Economique et Social régional (CESR), ce concept de « démocratie participative » semblait pouvoir s'appliquer à cette institution représentant la société civile organisée régionale. Dans ce contexte, le CESR, soucieux de comprendre la place et le rôle effectif des « forces vives organisées » dans le processus démocratique, a alors décidé d'évaluer son propre fonctionnement, la nature et la qualité de ses apports à la démocratie régionale, ainsi que ses relations avec les organisations qui le composent et avec le Conseil régional. »<sup>850</sup>

---

<sup>848</sup> ANCESR 2006.

<sup>849</sup> CESR Nord-Pas-de-Calais 2006, p. 2.

<sup>850</sup> ANCESR 2006. J-C. Boucherat rappelle, dans la foulée, le discours majoritairement diffusé au sein des CESR sur le sens du rapprochement entre la démocratie participative et leur institution : « C'est ainsi que depuis les années 60/70,

Le CESR de Bretagne va jusqu'à entreprendre une réflexion interne sur les sens du terme de « démocratie participative », agitée par une question : comment se fait-il que les conseils régionaux ne reconnaissent pas le caractère « participatif » des instances consultatives ? Les efforts sémantiques<sup>851</sup> et historiques<sup>852</sup> de définition de la démocratie participative amène les CESR à approfondir leur positionnement critique vis-à-vis des expériences engagées essentiellement depuis 2004.

Ensuite, les CESR se montrent une nouvelle fois force de proposition pour une meilleure « démocratie participative ». Sans surprises, les instances proposent invariablement de renforcer leurs propres compétences et de réformer leur fonctionnement, mesures considérées comme les priorités de toute action en matière de démocratie participative. Dans cette optique, J-C. Boucherat affirme qu'un renforcement du troisième collège (associatif) au sein des CESR serait la garantie d'un renforcement de leur légitimité et le vecteur le plus fiable de la progression de la « démocratie participative ». Le CESR de Bretagne étaye cette nécessité, en avançant « quelques traits constitutifs des différences, mais aussi des points communs, existant entre le CESR et les dispositifs participatifs mis en place ces dernières années »<sup>853</sup>. La comparaison tourne rapidement à l'avantage des instances consultatives : mais au-delà d'un argumentaire classique<sup>854</sup>, le CESR profite de l'occasion pour dénoncer le mépris, qu'il juge paradoxal et injuste, dans lequel les instances consultatives sombrent progressivement. Paradoxal, car il survient dans un contexte où « l'attention est centrée sur la « démocratie participative » et ses variantes »<sup>855</sup>. Injuste, car les CESR sont persuadés d'être en mesure de dépasser les limites habituelles de la démocratie participative :

---

chaque CESR joue pleinement son rôle d'assemblée consultative, d'assemblée du « premier mot », avant que le conseil régional ne prenne ses décisions, en tant qu'assemblée du « dernier mot », au nom de la démocratie représentative ».

<sup>851</sup> Comme l'indique une note de bas des pages du rapport du CESR Bretagne de 2007, « l'expression « Démocratie Participative » a été choisie par le CESR comme intitulé thématique de sa réflexion menée depuis 2005 ». La première partie du rapport est donc consacrée à un éclairage conceptuel de la notion, afin d'y « voir clair » dans ce mot d'ordre tant prisé. Cet éclairage a pour but se « situer » le CESR dans le panorama des expériences regroupées sous le vocable de démocratie participative. S'appuyant largement sur les travaux de Loïc Blondiaux (2005), le rapport du CESR Bretagne présente la démocratie participative comme une ancienne rhétorique contestataire américaine des années soixante, devenue, sous sa forme aujourd'hui la plus répandue, l'idée d'une « offre institutionnelle de participation adressée aux citoyens et qui vise à les associer d'une manière indirecte à la discussion des choix collectifs, sous forme de dispositifs très variés qui vont des conseils de quartier, à l'échelle locale, aux conférences de consensus, à l'échelle nationale » (CESR Bretagne 2007). Complément de la démocratie représentative qu'elle ne prétend pas abattre, elle suppose « une participation au processus de décision notamment à travers la mise en discussion des choix collectifs, ce qui n'implique pas une intervention directe dans la prise de décision, à la différence de ce que représente la démocratie directe » (CESR Bretagne 2007).

<sup>852</sup> Toujours appuyé sur les travaux de Loïc Blondiaux (2005), le rapport du CESR Bretagne retrace l'histoire et la typologie de dispositifs participatifs. L'objectif est bien évidemment de situer le CESR lui-même.

<sup>853</sup> CESR Bretagne 2007, p. 11.

<sup>854</sup> Le CESR est présenté, comme à son habitude, comme une instance consultative composée de représentants socioprofessionnels autrement dit « une des formes de consultation des forces vives dans les institutions françaises ». *Ibid.*, p. 12.

<sup>855</sup> *Ibid.*, p. 12.

« Ainsi, pour le cas de la Bretagne tout au moins, le CESR semble être un outil de participation démocratique efficace, notamment lorsqu'on le met, un peu audacieusement, en comparaison avec les limites<sup>856</sup>, aujourd'hui semble-t-il insolubles, des dispositifs de démocratie dite participative [...] S'il s'agit, en effet, d'éclairer les décisions politiques, prises au nom de l'intérêt général, par des avis construits et informés et non pas hâtifs ou électoralistes, émanant des personnes intéressées par les questions traitées, le CESR participe pleinement à cette démarche à l'échelle régionale. »<sup>857</sup>

La représentativité de leurs membres, leurs ambitions ou la légitimation politique qu'ils offrent des élus feraient des CESR un instrument participatif inégalable. Le CESR Bretagne entame un véritable « hymne » au consensus volontariste d'une assemblée pluraliste productrice de travaux qualitatifs de très haut niveau : « Le CESR organise ainsi une participation démocratique relativement efficace des acteurs de la société civile organisée aux débats sur les enjeux sociaux et politiques de la région Bretagne »<sup>858</sup>. L'engouement pour les dispositifs de démocratie participative qui émaillent les politiques publiques et les débats conceptuels, sont alors ramenés à l'existence évidente et nécessaire des CESR :

« Dans le paysage institutionnel actuel des dispositifs organisant une participation démocratique, il semble bien que le CESR détienne un certain nombre d'atouts, notamment en termes de légitimité, de méthodes, de moyens et donc d'efficacité. La différence fondamentale entre les dispositifs de « démocratie participative » et le CESR demeure la médiation, par des représentants, de l'expression des citoyens afin d'assurer, sur la durée, une certaine représentativité des participants. Au-delà de la discussion sur le qualificatif encore assez flou de « démocratie participative », la participation démocratique organisée au CESR donne l'exemple d'une méthode participant dans la durée à la construction collective de l'intérêt général utile aux décideurs politiques s'ils y sont attentifs. Cet exemple pourrait contribuer à donner un certain nombre de repères pour une meilleure mise en œuvre des processus actuellement qualifiés de « participatifs » »<sup>859</sup>

Les réformes suggérées dans ce cadre concernent essentiellement la mise en valeur et la médiatisation de l'instance, autant que de ses travaux. Tout n'est qu'affaire, semble-t-il, de communication et de publicité. Le CESR ne demande qu'à occuper plus de place, ce qui permettra l'instauration d'une version de la démocratie participative aux nombreux avantages. Pourquoi aller chercher des solutions douteuses et débattues, alors que le CESR est déjà là, fort de son expérience et de sa volonté de s'inscrire dans la démocratie participative ? Les CESR, en défendant leur propre conception de la démocratie participative et leur propre rôle, fond peser une pression permanente sur

---

<sup>856</sup> Quatre limites principales sont explicitées : le lien ambigu à la décision, la composition du public, les objectifs des décideurs, et le déséquilibres entre élus et citoyens.

<sup>857</sup> CESR Bretagne 2007, p. 12.

<sup>858</sup> *Ibid.*, p. 55-56.

<sup>859</sup> CESR Bretagne 2007, pp. 56-57.



les conseils régionaux, qui sont sommés de clarifier ce que recouvre précisément leurs appels à la participation<sup>860</sup>.

### ***B) Un soutien « raisonnable » : l'exemple de Rhône-Alpes***

La réaction du CESR Rhône-Alpes, confronté à l'apparition d'une vice-présidence déléguée à la démocratie participative, incarne parfaitement la pression que peuvent exercer ces instances sur les responsables politiques. En 2006, alors qu'il est invité à s'exprimer lors d'un colloque organisé par l'exécutif du conseil régional de Rhône-Alpes concernant la démocratie participative<sup>861</sup>, le premier vice-président du CESR, membre de la CFDT, se définit d'emblée comme un « militant de la démocratie participative » et salue l'engagement du conseil régional Rhône-Alpes dans la promotion de celle-ci. Pour lui, les bons équilibres ont été trouvés entre démocratie participative et représentation de la société civile, même si les controverses sur ces questions entre le conseil régional et le CESR « ont été parfois un peu pointues, un peu vives ». Pourtant, immédiatement après ces salutations de rigueur, le temps des mises en garde et des avertissements ne se fait pas attendre. Le syndicaliste insiste tout d'abord sur le nécessaire maintien de plusieurs formes de « dialogue » entre gouvernants et gouvernés. La « société civile organisée » doit encore trouver droit de cité face au « citoyen lambda » :

« Faisons très attention que, devant les difficultés très réelles que nous avons en matière de démocratie participative, les difficultés que rencontrent les politiques, mais aussi les difficultés que rencontrent aussi la société civile, le syndicalisme, le monde associatif, de ne pas penser les choses en termes de substitution. »<sup>862</sup>

Il poursuit l'exposé de ses réserves en abordant le problème de la manipulation probable de termes tombés dans l'escarcelle des discours politiques<sup>863</sup>. Le discours du vice-président est explicite : le « local » et la « participation » ne peuvent être invoqués à tout propos. Ils ne sont pas les solutions optimales en toute situation. Ils peuvent même drainer certains dangers, comme ceux d'illusionner les citoyens sur l'éventuelle « codécision » attachée aux dispositifs. Le vice-président du CESR en

---

<sup>860</sup> Les conseils régionaux perçoivent parfaitement cette pression. Dans une dépêche du 01/01/2007, *La Gazette des Communes* fait état de ces tensions et précise que « loin de vouloir supprimer [les CESR], l'ARF a tenu à les rassurer, les considérant comme « un formidable bouillon de rénovation des pratiques politiques ». Cf. « Les présidents des CESR rassurés », *La Gazette des Communes*, 1/01/2007.

<sup>861</sup> Colloque organisé le 13 juin 2006 et intitulé « Premières rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe, Enjeux et perspectives - Regards croisés. Enjeux et perspectives ». Cf. Conseil régional Rhône-Alpes, *Premières rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. Regards croisés, enjeux et perspectives*, actes du colloque 2006, 95 p.

<sup>862</sup> Intervention du vice-président du CESR, p. 2.

<sup>863</sup> « Lorsqu'on parle de démocratie participative, mettons nous bien d'accord que c'est que c'est à chaque fois autour d'un objet et d'un thème. Nous allons à la manipulation si nous parlons de démocratie participative en général et, je dirais, de façon un peu théologique : « il faut que, etc. ». Cela n'a de sens que si lorsque le commanditaire (il y a un commanditaire, il y a un récepteur) dit vraiment l'objet sur lequel il veut produire de la participation. » Intervention du vice-président du CESR, p. 2.

appelle à une reconnaissance du rôle de l'instance consultative qu'il représente à la tribune du colloque<sup>864</sup>. Les conseils régionaux ne doivent non plus opposer le « grand public » et les membres du CESR, en privilégiant la participation des uns au détriment de celle des autres. Par exemple, sans les CESR, les élus régionaux auront les plus grandes difficultés à atteindre des publics éloignés de la participation, comme les jeunes :

« Il faut aller chercher les citoyens et à ce moment là, on s'aperçoit que, pour faire participer des hommes et des femmes qui ne participent jamais, c'est énormément de temps, énormément d'investissement, énormément de volonté. C'est quelque chose qui n'est pas du tout médiatique, c'est un travail de fourmi qui veille au fait que toutes les questions sociales soient posées. Par rapport à cela, nous avons une vraie différence entre le temps des politiques et celui de la société civile qui essaie de travailler sur cette question. Nous avons cette difficulté là »<sup>865</sup>

La position du vice-président du CESR est donc celle d'un soutien aux démarches initiées par le conseil régional teinté d'un doute récurrent quand à la sincérité et la capacité de ces homologues politiques à mener une mission dont il « partage » par ailleurs les objectifs. Car, si le vice-président est invité à s'exprimer lors de ce colloque, c'est précisément en raison de son soutien. Grenoblois d'origine<sup>866</sup>, syndicaliste, il entre en 1980 au CESR où élu par son syndicat (CFDT) pour le représenter. Sa trajectoire militante, notamment dans le contexte des expérimentations de participation urbaine des années 1960-1970 à Grenoble (Clochon 2009), l'identifie comme une personnalité « autorisée » à s'exprimer sur la question de la démocratie participative. C'est la raison pour laquelle le CESR lui confie la tâche spécifique de suivre l'activité du conseil régional en matière de démocratie participative.

« Ça a des liens avec le fait que je suis particulièrement sensible et motivé par cette question là et donc dans le partage des responsabilités au sein de la présidence du CESR, qui est assuré par un président et deux vice présidents, je suis particulièrement cette affaire là, lorsqu'il a fallu que le CESR présente ses positions devant le conseil régional, c'est moi qui était en charge de ce dossier. C'est vrai que c'est lié aussi parce que je suis donc... je suis aussi dans un conseil de développement, que... moi personnellement... non ça a des liens aussi avec le fait que ça fait longtemps que je milite... je suis très habité par la lutte contre l'exclusion et donc par les questions de participation des personnes en situation d'exclusion. [...] il y a le fait qu'à Grenoble,

---

<sup>864</sup> « Pouvons nous reconnaître que, lorsque deux Conseils économiques et sociaux régionaux, ou trois Conseils économiques et sociaux régionaux portent ensemble une position commune, au-delà de toutes les contradictions que l'on peut vivre entre régions et entre partenaires des régions, ils produisent vraiment de l'intérêt général ? Peut on faire passer cette idée la ? » Intervention du vice-président du CESR, p. 3.

<sup>865</sup> Intervention du vice-président du CESR, p 4.

<sup>866</sup> L'image de la ville de Grenoble est fortement associée à la promotion du militantisme associatif et de la participation des citoyens. Basée sur l'histoire des mouvements associatifs urbains, cette image a été cultivée et savamment entretenue par les équipes municipales successives (Frappat 1992 ; Clochon 2009), mais constitue également un leitmotiv régulièrement rencontré au cours de nos entretiens, spécialement chez les enquêtés d'origine grenobloise.

il y a une histoire de la démocratie participative qui est forte et que donc on sait aussi mes attaches à ces questions là depuis Dubedout, bon voilà. » (Entretien, CESR)

Le positionnement du vice-président vis-à-vis de l'usage du terme de démocratie participative est principalement construit autour de la valorisation du dialogue social, qui s'opposerait à une pratique strictement représentative et électorale de la démocratie :

« Moi... on emploie aujourd'hui le terme de démocratie participative et j'essaie d'y mettre le contenu qui me semble pertinent. Moi, je suis beaucoup plus sur l'idée de participation citoyenne, ou alors si je vais un peu plus jusqu'au bout de la question, je pense qu'il y a en France une histoire de la démocratie représentative avec les politiques ... très bien hein... bon... je suis pas pour dire qu'il y a trop d'Etat, trop de politiques, très bien... J'ai un regret c'est que cette démocratie représentative s'est faite un peu au détriment... bon là on est en 1789, etc. de tout ce qui est ce démocratie, qu'on pourrait appeler aujourd'hui démocratie sociale, qui est la participation de la société civile organisée, ce qu'on appelle aujourd'hui la participation de... et donc des corps intermédiaires, tout ça. Je suis de ceux qui pensent qu'il n'y a pas assez de poids, d'importance en France reconnue à cette société civile organisée. » (Entretien, CESR)

Le vice-président se positionne alors comme un *contrôle bien intentionné* des élus prétendant importer la démocratie participative au sein du champ politique. Malgré un soutien de forme à la mise sur agenda de la démocratie participative, le vice-président indique toutefois qu'il vielle (et avec lui, le CESR) à ce que l'ambition politique des élus du conseil régional n'oublie pas l'importance de la représentation des structurés intermédiaires :

« L'ambition de faire participer beaucoup plus, que le citoyen soit beaucoup plus présent, c'est une ambition qu'avait Dubedout avec les GAM et que moi je partage toujours. Le problème qu'on a eu en Rhône-Alpes, mais ça a pas duré très longtemps, c'est que on a eu chez le *quatrième vice-président*, y compris j'ai eu un peu des appels au secours d'une partie du PS, c'était de dire on remplace la démocratie sociale, par la démocratie participative des citoyens, toujours et partout, etc. Bon, on tire au sort et puis on leur fait faire des mini assemblées... bon là il y a eu, bon... Donc on s'est un peu engueulé on a trouvé le bon compromis avec *le vice-président en charge de la démocratie participative*, ça va. Mais c'est vrai qu'il y a eu un moment de tension parce que... déjà que les politiques ont bien du mal à faire avec la société civile organisée... il y a eu un danger à un moment donné quoi. » (Entretien, CESR)

En somme, les coalitions de chaque région se confrontent très rapidement à des demandes de clarification et à la nécessité d'énoncer le contenu de l'action menée « en faveur » de la démocratie participative. La pression ne s'exerce pas uniquement à une échelle nationale : les conflits opposent chaque conseil régional à son propre CESR et sont plus ou moins manifestes selon les régions.

## II- Rhône-Alpes : l'affirmation de la coalition politico-administrative

En Rhône-Alpes, la coalition en charge de la démocratie participative est l'acteur central des luttes entourant le sens de la démocratie participative. La structure même de la coalition explique largement cette centralité : chargée d'une mission en matière de démocratie participative, elle n'a la responsabilité d'aucun des trois des principaux dispositifs participatifs adoptés par la région<sup>867</sup>. La coalition tente donc de pallier à ce manque d'emprise pratique en menant une mise en cohérence du discours régional. Pour se faire, elle se dote peu à peu d'un véritable programme d'action, qui entend incarner l'action du conseil régional en matière de démocratie participative. Le but de cette opération est de permettre aux agents de la DPERC ainsi qu'au vice-président d'intervenir sur les initiatives menées par le conseil régional afin de s'assurer qu'elles ne trahissent pas la « démocratie participative » prônée par ailleurs. La définition d'un discours régional en la matière est donc plus *captée* par la coalition que *déléguée* par le reste des groupes décisionnels. Pour mener à bien cette entreprise, la coalition constitue progressivement un capital de ressources mobilisables et emploie différentes stratégies lui permettant de rappeler régulièrement qu'elle, et elle seule, est en mesure de dire ce que doit être la démocratie participative.

Les stratégies de la coalition passent par trois canaux principaux. Premièrement, la coalition édite un ensemble de déclarations programmatiques (A). D'abord présentées sous forme de feuille de route au sein de l'exécutif régional, un programme s'incarne progressivement dans une série de délibérations fixant le contenu de ce que la « démocratie participative » régionale doit recouvrir. Deuxièmement, la tenue de réunions publiques en 2004, permet à la coalition d'incarner son domaine d'activité au cœur de l'agenda du conseil régional. La constitution d'un fichier central de « citoyens » et la commande de réponses aux questions posées lors de ces réunions sont les premiers outils dont se dote la coalition, lui permettant d'exister et d'agir (B). Troisièmement, au cours de la période 2004-2008, la coalition entreprend de rappeler son rôle de « garant » de la démocratie participative à travers l'édition de textes et de brochures concernant la démocratie participative, ainsi que la tenue de colloques et autres rencontres sur le thème de la participation (C).

### ***A) Programme et stratégies décisionnelles***

Pour exister, la coalition doit se doter d'une action propre. Cette tâche est d'abord assurée par les agents politiques. Lors de sa prise de fonction, le quatrième vice-président en matière de démocratie participative dispose de quelques idées sur les dispositifs qu'il compte mettre en place. Le

---

<sup>867</sup> Comités de ligne, CLD, CTEF (Cf. Chap. 7 et Volume 2, Annexe 1, partie I).

recrutement du premier collaborateur permet à l' élu de s' adjoindre les services de celui qu' il considère comme une référence sûre en matière de démocratie participative<sup>868</sup>. Durant la période de formalisation du programme, le vice-président ne dispose pas encore d' administration propre (celle-ci ne verra le jour qu' à la fin de l' année 2004). Le travail mené entre le vice-président et son « concepteur » correspond à une traduction des objectifs affichés durant la campagne en une série de dispositifs concrets. Dans un premier temps, les deux agents se heurtent à la résistance de l' institution en raison de proposition trop abruptes (1). L' arrivée du directeur de la DPERC et les leçons tirées de cet échec débouchent sur une nouvelle stratégie : la coalition choisit d' adopter une délibération-cadre volontairement floue, puis de soumettre à l' assemblée une succession de délibérations plus précises concernant chaque action, espérant ainsi échapper à des controverses trop vives (2). Toutefois, le débat qui politique entoure cette délibération permet de mesurer les éléments centraux d' une polémique récurrente : le désaccord entre groupes politiques majoritaires porte bien plus sur la forme que le fond de la démocratie participative. Chacun des camps reconnaît une forme d' *urgence* à faire participer, même si de virulents débats les opposent sur les techniques retenues pour y répondre (3).

### 1) Proposer sans figer : les notes programmatiques

De mars à septembre 2004, les acteurs politiques définissent seuls leur programme d' action. Durant l' été 2004, le collaborateur avance alors une première série de propositions, débouchant sur la rédaction d' une première note d' orientation stratégique présentée devant l' exécutif régional le 8 septembre 2004. Dans son introduction, la note précise que la « démocratie participative » et « l' espace citoyen régional » sont désormais un enjeu majeur pour l' exécutif qui devra changer son « écoute des Rhônalpins », son « mode d' élaboration des projets » et ses « processus de prise de décision ». Il est ensuite précisé ce que la démocratie participative ne doit plus être conçue comme un habillage élégant de la décision publique, relégué aux espaces marginaux de l' action :

« La démocratie participative ne saurait se limiter à un « domaine » parmi d' autres, une forme particulière de mener des politiques traditionnelles, une autre terminologie pour les concertations et autres consultations, déjà pratiquées, en direction des corps intermédiaires, avec souvent des résultats significatifs, mais qui sont encore éloignées des attentes citoyennes et de notre engagement : « chacun doit pouvoir participer et donner son avis » »<sup>869</sup>

---

<sup>868</sup> « [...] c' est à dire au moment de l' élaboration des concepts et de la conception, c' était... enfin ça s' est bien passé, on travaillait ensemble, il avait des bonnes idées tout ça, donc... Après la question, après, ça a été quand il a fallu mettre en œuvre, là ça a été un peu plus compliqué parce qu' en fait il... *le collaborateur* c' est plus un... comment dire... il est dans un bureau d' études, c' est plus un concepteur qu' un réalisateur. » (Entretien, élu).

<sup>869</sup> Extrait de « *démocratie participative – note d' orientation stratégique* », *exécutif du 8 septembre 2004*, p. 2. Cette note interne est complétée par une note préparatoire livrée quelques mois auparavant par le collaborateur : « Eléments de

La note programmatique reste toutefois évasive quant aux propositions concrètes du vice-président pour garantir le succès de ce projet. Peu prolixe en indications budgétaires, livrant un calendrier flou (il est proposé un programme progressif articulant plusieurs échéances), le programme présenté « est fondé sur le principe de base que la démocratie participative est le lieu de mise en œuvre de la transversalité, sectorielle et territoriale »<sup>870</sup>. Celui-ci est d'ailleurs « encore en cours d'élaboration et demeure ouvert à tous les compléments et initiatives nouvelles »<sup>871</sup>, sous-entendant que le vice-président peut être conseillé et appuyé par ses collègues.

La note du 8 septembre se compose toutefois de différents dispositifs devant (ou pouvant) être adoptés au sein des « compétences » du conseil régional. Le programme détaille une liste de dispositifs pouvant être adoptés rapidement (Tableau 37) ou à moyen termes (Tableau 38). Ces propositions sont de quatre types. Premièrement, la liste inventorie les chantiers déjà entrepris et négociés au sein de la région. C'est notamment le cas des deux « schémas » sectoriels (recherche et santé) ou de dispositifs tels que les comités de ligne TER (transport), chacun étant sous le contrôle du vice-président qui lui est dédié. Deuxièmement, le programme fait état de chantiers initiés par le collaborateur du vice-président, concernant essentiellement le SRADT. Troisièmement, des propositions comme le Conseil Régional des Jeunes ou la rencontre mondiale des territoires participatifs sont issues de la discussion en cours entre le vice-président et son collaborateur, qui cherchent à incarner leur action dans des actions emblématiques. Enfin, cette note introduit le projet « global » du vice-président, à savoir celui d'un « espace citoyen régional »<sup>872</sup>. Celui-ci est décliné en trois dispositifs : les réunions publiques et citoyennes, l'évaluation des politiques régionales et la conférence régionale de prospective. Ces propositions visent toutes à créer un espace de présence permanente des « citoyens » à l'échelle régionale. L'idée d'espace de démocratie participative s'incarne dans des dispositifs assurant une présence continue et pérenne de l'intervention de « citoyens », définis et sélectionnés selon des formes encore indéterminées, en marge de l'action publique régionale.

---

réflexion pour une stratégie de démocratie participative pilote et exemplaire en Rhône-Alpes », *Note de travail à l'attention du vice-président en charge de la démocratie participative*, 8 septembre 2004 ;

<sup>870</sup> « *Démocratie participative – note d'orientation stratégique* », *exécutif du 8 septembre 2004*, p. 3.

<sup>871</sup> *Idem*.

<sup>872</sup> De 2004 à 2005, l'idée de la constitution d'un « espace citoyen » régional est relevée par différents articles de presse : « Rhône-Alpes : du scepticisme à la conviction », *L'Humanité Dimanche*, 13/11/2004 ; « La démocratie participative sur les rails », *le Dauphiné libéré*, 17/01/2005 ; « Démocratie participative : Rhône-Alpes veut mettre les élus en réseau », *Localtis*, 07/02/2005 ; « La région veut écouter "les vrais gens" », *Le Progrès*, 10/02/2005 ; « Oral réussi pour Jean Jack Queyranne », *Le Progrès*, 24/03/2005 ; « La démocratie participative suscite des espoirs » *Le Progrès* du 29/03/2005 ; « Cent réponses concrètes aux propositions des rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 19/09/2005 ; « La démocratie par les actes », *L'Humanité Dimanche*, 05/10/2005. À partir du mois d'octobre 2005 l'idée de « l'espace citoyen » n'est plus évoquée.

**Tableau 37 : Les premières propositions « participatives » (2004)**

<b>Intitulé de la proposition</b>	<b>Indications</b>
Les comités de ligne TER	il est fait état du calendrier et modalité de mise en place
La conférence annuelle participative des lycées et concertation départementale	ce projet vise à l'échelle départementale à réunir les proviseurs, gestionnaires et administrateurs chaque année pour évoquer les priorités régionales et à créer dans chaque lycée « une « conférence annuelle participative » avec la communauté éducative, pour débattre de l'action régionale ».
Les espaces participatifs pour la sécurisation emploi-formation dans les territoires	Le projet ambitionne de créer des « espaces citoyens » dans chaque bassin d'emploi. Ces espaces regroupent patronat, syndicat, organismes de formation et seraient dotés d'un « budget participatif » leur permettant de financer des projets locaux d'emploi formation. Il est fait état d'une série de réunions préalables concernant ce projet.
Le Schéma régional de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	Ce dernier est « délibérément orienté par le VP R. Fougères vers la concertation et la participation ».
Un processus participatif pour coproduire un projet de santé publique pour Rhône-Alpes	Il s'agit d'associer les « associations de santé publique » à l'élaboration du projet régional en la matière.
Un SRADT permanent et participatif pour la vie citoyenne	il s'agit de reprendre le SRADT là où il avait été laissé en 2002. « la relance du SRADT portera moins sur des nouvelles études et expertises que sur l'animation participative ».
Le conseil régional des jeunes	<i>Aucune indication</i>
Le forum permanent de la culture	<i>Aucune indication</i>
Le forum mondial des territoires participatifs	Le but de cette rencontre est de « faire de Rhône-Alpes une région exemplaire et « tête de réseau » en matière de démocratie participative, d'expression citoyenne, de reformulation du politique, de genèse de projets innovants ».

Mais l'espace citoyen prend également la forme d'une proposition inédite et radicale : celle de la constitution d'un « troisième » assemblée régionale, composée en partie de citoyens. En 2004, cette proposition est le centre du programme d'action du vice-président :

« En fait, ce qui était prévu au départ, c'était pas énormément de choses. C'était la volonté politique de mettre la démocratie participative quand même au cœur de la politique régionale, mais sans préciser tous les chantiers qu'on allait mettre en place. Le seul vrai chantier c'était la création d'un espace citoyen régional qui d'ailleurs à l'époque était conçu... que j'avais conçu comme un sorte de structure régionale, un espace régional, composé moitié de citoyens et moitié d'élus, société civile, etc. » (Entretien, élu)

**Tableau 38 : Les propositions à moyen termes**

Intitulé de la proposition	Indications
Le réseau régional de démocratie participative	Il s'agit d'un « réseau de réflexion et de propositions pour l'établissement d'une stratégie régionale ». Il est prévu entre 50 et 100 personnes et doit rassembler « des citoyens, des élus, des associations, des acteurs ayant une pratique reconnue et/ou exemplaire de démocratie participative ».
Les antennes régionales	Les antennes sont annoncées comme « des lieux d'échanges et de rencontres entre les citoyens et les élus régionaux ». Les antennes doivent « créer les conditions concrètes de la participation citoyenne à l'élaboration des projets ».
L'espace citoyen régional	Il n'est pas donné de définition à ce terme. L'espace est décliné en trois sous-catégories d'action (voire ci-dessous)
	Les réunions publiques et citoyennes : ce processus est prévu dans le document comme devant intervenir avant les choix budgétaires de 2005. Il est annoncé que la région va se doter d'une capacité d'expertise pour mettre en place cet espace.
	L'espace citoyen et l'évaluation des politiques régionales : cet espace doit être « l'espace de rencontres et de dialogue permanent entre citoyens et institution régionale et permettre une évaluation libre, neutre et constructive des projets, des actions et des réalisations ».
L'outil « democra-TIC » régional	Toute une stratégie à court et moyen termes est proposée autour de la thématique des TIC
Le fond régional de la démocratie participative	très rapidement esquissé.

La radicalité de cette proposition conduit alors l'entreprise programmatique du vice-président et de son collaborateur dans une impasse. L'« espace citoyen » est désavoué par l'ensemble des partenaires de la majorité ainsi que par le CESR, qui ne parvient pas à accepter l'idée d'une éventuelle troisième assemblée composée de citoyens. Le vice-président du CESR relate les frictions qui surviennent à l'occasion de cette proposition :

« On a eu des tas et des tas de choses qui ont été dites... ça venait de partout. Et puis un jour on a une rencontre, le *vice-président* est venu et ça je reconnais tout à fait cette initiative, il est venu plancher devant le bureau du CESR. [...] On a eu tout d'un coup, on va faire une assemblée de citoyens de 130 personnes, qui va... bon, il y a eu des trucs qui sont apparus, entre autre pour les gens qui... en plus comme toujours en politique, on allait faire un truc complètement nouveau et de complètement extraordinaire, etc. [...] ça correspondait aussi à des histoires de jurys citoyens par ailleurs où là c'était une assemblée de citoyen qui allait regarder, qui allait durer que deux ans, parce qu'il fallait surtout pas qu'elle s'installe, bon. Il est sorti toute une série d'idées qui



aujourd'hui ne sont plus à l'œuvre, mais qui ont effectivement créée de la réaction quoi, en disant attendez ! Attendez ! »<sup>873</sup> (Entretien, CESR)

Face à ce refus, exprimé par le CESR et par l'exécutif régional, le quatrième vice-président se doit de trouver d'autres chemins d'expérimentation et de propositions. Or, l'arrivée du directeur de la DPERC change quelque peu le travail collectif. Un dialogue à trois prend rapidement place et débouche sur la prise en compte des variables institutionnelles dans l'affirmation d'un programme d'action en matière de démocratie participative. En effet, les déclarations d'intention du vice-président faites dans les premiers mois de la mise en place de l'exécutif régional, vont peu à peu se fixer dans une série de délibérations indispensables à la survie et au développement de la délégation du vice-président, et ce, sous l'influence du directeur de la DPERC.

## 2) L'usage stratégique des délibérations

Parti « seul » au combat pour la reconnaissance de ses velléités d'action en matière de démocratie participative, le vice-président se tourne, au fur et à mesure des barrages qu'il rencontre, vers les acteurs administratifs et entreprend ainsi d'agir au sein de sa coalition. Le changement de stratégie du vice-président pourrait être comparé à une domestication institutionnelle de son entreprise politique. Plus précisément, le vice-président décide à la fin de l'année 2005 de doter sa délégation d'une délibération-cadre qu'il conçoit comme d'indispensables outils de renforcement institutionnel. La délibération-cadre est une déclaration politique globale affirmant que le conseil régional va bel et bien s'engager dans la voie d'une plus grande démocratie participative. Selon lui, cette délibération permet notamment de régler de délicats points de tensions avec le cabinet présidentiel :

«Donc le cabinet à ce moment là... effectivement les relations étaient très difficiles. Mais ils sont pas en dehors de... à partir du moment où la délibération a été voté, on a surmonté cette crise, la délibération a été voté et que Queyranne joue le jeu, avec le cabinet ça se passe bien. » (Entretien, élu)<sup>874</sup>

Toutefois, l'usage des délibérations répond à une stratégie : plutôt que de concentrer un ensemble d'actions dans une seule délibération, le vice-président choisit de soumettre au vote de l'assemblée

---

<sup>873</sup> L'audition du vice-président en charge de la démocratie participative par le CESR en mai 2005 est également relatée par Boris Ferrier, alors stagiaire au sein de la DPERC : « Outre le fait que les membres du CESR ont soulevé le flou des objectifs en matière de démocratie participative, ils ont été réticent et très critiques à toute forme que pourrait prendre un espace structuré de « simple citoyen » », in Ferrier 2005, p. 46. La référence complète du mémoire est fournie dans nos sources.

<sup>874</sup> Pour le directeur de la DPERC, la décision le souci des délibérations ne survient qu'à partir des premières difficultés rencontrées par le vice-président pour faire accepter ces décisions à l'ensemble de l'exécutif régional : « À partir d'un moment, *le vice-président* s'est rendu compte que pour exister dans le système, il fallait une « délib », quoi. Parce qu'il disait on va faire ci, on lui disait, oui, mais t'as pas de « délib » ! On va subventionner des associations, t'as pas de délib ! [...] Ça a été une des dernières politiques qui a eu sa « délib ». On a commencé à élaborer la « délib » en juillet on l'a voté en décembre » (Entretien, fonctionnaire).

une délibération de déclaration générale, lui ouvrant des possibilités d'action. Ce choix est partagé par son collaborateur :

« On l'a abordé d'emblée [*le fait d'adopter une délibération globale*], mais on souhaitait que ce soit pas tout de suite.

*Q : Pour quelles raisons ?*

Ben, pour avoir un vrai programme et pas simplement un catalogue d'intentions comme en Poitou-Charentes. Voilà. Il s'agissait pas, enfin dans notre esprit... et *le vice-président* était d'accord, c'était, ce qu'on veut c'est voter un programme sur cinq ans, six ans de démocratie participative et donc on veut pas simplement la région s'engage, bla, bla, bla... » (Entretien collaborateur)

La rédaction de la délibération place alors le directeur de la DPERC au centre de la mise en œuvre de l'action conduite par la coalition, position qu'il n'occupait pas jusqu'alors. En effet, c'est à lui que revient la tâche de rédiger la première version du projet de délibération, suivant ainsi les modes de fonctionnement usuel du travail administratif. Le compromis trouvé entre le vice-président, le cabinet du président de région et le directeur de la DPERC débouche alors sur le vote d'une délibération lors de la séance plénière du 15 et 16 décembre 2005<sup>875</sup>, soit plus d'un an après les premières propositions programmatiques du vice-président.

Le contenu de cette délibération est hybride, dans la mesure où il combine principes généraux et annonces de dispositifs spécifiques. La délibération stipule en effet que le conseil régional approuve « le principe d'un soutien financier de la région à des projets de collectivités ou d'associations concourant au développement de la démocratie participative en région », « la mise en place de l'espace citoyen régional », ce dernier comportant « des dispositifs liés aux politiques régionales »<sup>876</sup> et la tenue d'« Ateliers citoyens » dont les participants seront tirés au sort et indemnisés. Outre ces deux grands dispositifs, la délibération annonce également que la délibération doit « donner délégation à la Commission permanente pour préciser les modalités de la mise en œuvre de cette politique ». En d'autres termes, le vice-président fait acter par l'assemblée la possibilité de soumettre aux votes une série de dispositifs encore indéterminée.

L'usage stratégique des délibérations par la coalition est manifeste. Faute d'exposer l'ensemble des projets en une fois, ce qui risquerait de susciter des réticences fortes déjà exprimée lors des premières propositions du vice-président, l'annonce de dispositifs à *venir* laisse une grande marge de manœuvre et d'innovation aux promoteurs de la démocratie participative. Les contours du fameux

---

<sup>875</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 05.12.925 des 15 et 16 décembre 2005.

<sup>876</sup> Des dispositifs situés hors du giron du vice-président en charge de la démocratie participative – et sur lesquels nous reviendrons largement – sont énoncés : « comités de ligne, conseils de développement, espaces participatifs des Contrats Territoriaux Emploi-Formation ».

« espace citoyen » ont également changé sous l'effet d'un repositionnement stratégique : faute de troisième assemblée, cet espace entend qualifier une série de dispositifs déjà existants et gérés par d'autres secteurs politiques et administratifs, ainsi qu'un dispositif géré directement par la coalition (les « ateliers citoyens »). La délibération de décembre 2005 affiche l'intention de la coalition de se mêler de la gestion et de l'adoption de dispositifs sectoriels et de regrouper l'ensemble des pratiques régionales dans une même action.

### 3) Clivage droite/gauche et statut « régional » de la démocratie participative

L'exposé du rapport de décembre 2005<sup>877</sup> est l'occasion de saisir les contours du débat politique général concernant la démocratie participative au sein du conseil régional Rhône-Alpes<sup>878</sup>. Ce débat est le théâtre d'une polémique à plusieurs niveaux : très marqué par un affrontement gauche/droite, il témoigne d'un accord entre gauche et droite modérée sur le « problème » soulevé par la démocratie participative, même si le désaccord persiste quant à la « solution » proposée. On retrouve en fin de compte un débat assez proche de celui rencontré en Ile-de-France à propos du CRJ (Cf. chap. 4). L'assemblée se divise tout d'abord en deux camps très distincts : majorité contre opposition. Alors que tous les groupes de la majorité votent pour le rapport, tous les groupes de l'opposition votent contre. Aucune abstention n'est à enregistrer. La majorité se confond d'éloge pour la démarche, que le représentant du groupe communiste entend synthétiser comme suit :

« Pour nous, élus communistes, il est impératif d'irriguer, de ressourcer le système représentatif par la mise en place d'une démocratie participative qui place la société civile et les citoyens comme acteurs qualitatifs dans la construction de projets qui sont les résultats des réflexions, des propositions, des énergies de tous au service du plus grand nombre »<sup>879</sup>

En dehors de quelques remarques prudentes<sup>880</sup>, la majorité de gauche est unie autour du rapport. La logique de coalitions partisans fonctionne parfaitement : les divergences internes à la majorité régionale, même si elles semblent exister, ne s'expriment pas au sein de l'assemblée. La cohésion des groupes coalisés marque les prises de position et fait apparaître le rapport comme une initiative

---

<sup>877</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Rapport n° 05.12.925.

<sup>878</sup> Signalons que, malgré la stratégie du vice-président, les élus régionaux se saisissent de ce débat pour exprimer leur position globale vis-à-vis de la démocratie participative. Cette stratégie est d'ailleurs vivement critiquée par le porte-parole de l'UDF : en réservant le détail des procédures à d'autres délibérations, le vice-président est accusé d'éviter le débat en privant l'assemblée du détail de son programme. Le résultat de cette stratégie aurait pour objectif de masquer le fait que l'exécutif « tronque le débat sur le débat démocratique de l'assemblée », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p.112.

<sup>879</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>880</sup> La représentante du groupe, « avant de dire tout le bien que nous pensons de la démarche engagée », tient à rappeler « tout d'abord et le rapport le précise, [que] cette démarche n'est en rien antinomique de la reconnaissance pleine et entée de la démocratie représentative » (*Ibid.* p. 107). De son côté le groupe PRG propose un amendement rappelant que les projets soutenus au nom de la démocratie participative devront respecter les valeurs républicaines et laïques, amendement accepté par l'exécutif.

autant imputable à la majorité qu'au quatrième vice-président. Du côté de l'opposition, les réactions sont pour le moins virulentes et unanimes. De l'UDF au FN, un même corps de critiques est adressé. Tout d'abord l'ensemble des groupes de l'opposition s'accorde pour lire dans ce rapport l'influence « néfaste » des communistes au sein de leur coalition : les représentants de l'UDF et du FN dénoncent la stratégie d'un parti déclinant, tentant d'influencer le jeu politique par d'autres canaux que ceux de la démocratie représentative. La représentante de l'UMP va même jusqu'à évoquer une manipulation propagandiste<sup>881</sup> et invite ses collègues de gauche « pris en otage » par des communistes soucieux d'instaurer une « démocratie populaire » de type soviétique<sup>882</sup> à exprimer leur résistance :

« Nous savons que nombreux sont ceux sur vos socialistes et PRG qui, comme nous, pensent que la conciliation de la démocratie participative avec la démocratie représentative peut présenter de réelles difficultés. Non nous ne pouvons adhérer à ce rapport que vous avez rédigé sous la pression de vos alliés communistes et dont nous savons qu'il vous préoccupe. Vous allez berner les citoyens désireux de participer. »<sup>883</sup>

Les réactions de l'opposition s'articulent autour d'un autre enjeu, responsable de toutes les craintes et de toutes les menaces supposées que fait courir la participation à la démocratie représentative : le tirage au sort. Introduit par la proposition des « ateliers citoyens », le tirage au sort est considéré par tous les intervenants de l'opposition comme un problème majeur et un acte irresponsable :

« Vous nous proposez que des citoyens dont on n'a aucun gage d'une quelconque représentativité associative, social, économique, culturelle, puissent co-élaborer les politiques régionales, ce sont les termes que vous retenez et nous sommes bien là en différenciation forte par rapport à vous sur les principes. Ils pourront auditionner toutes les personnes qu'ils souhaitent, produire un avis qui sera soumis pour avis au CESR puis à l'exécutif qui pourra ensuite produire des réponses via un rapport. Je trouve que même le CESR n'a pas autant de pouvoir dans notre organisation démocratique territoriale car s'il a le droit de s'autosaisir et de produire un rapport, rien n'oblige ensuite le Conseil régional à mettre à l'ordre du jour un tel rapport. Ce n'est plus de la démocratie participative dont on parle, mais d'une démocratie de la providence. Heureux les nouveaux élus qui n'auront pas pour seul mérite que d'avoir eu la providence avec eux. »<sup>884</sup>

---

<sup>881</sup> « Sous couvert de citoyenneté, n'aurons-nous pas des actions qui couvriront des thèmes de campagne électorale présidentielle, législative ou municipale ? De ce fait dès mars 2006, soit un an avant les premières élections, quels type d'action sont financées ? » Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p. 121

<sup>882</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p. 121.

<sup>883</sup> *Ibid.* p. 122.

<sup>884</sup> Propos du représentant UDF, Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p. 114. Le représentant s'oppose également au principe du défraiement des citoyens : « En effet, si la région peut prendre en compte et en charge des frais d'experts et d'intervenants extérieurs, peut-elle régulièrement rembourser les frais de simples citoyens juste parce qu'ils auront participé à une ou deux réunions ? », *Ibid.* p. 113. Le FN ne cesse de se référer à

« N'est-on pas en train de mettre en place une usine à gaz dangereuse et aléatoire qui, à terme, pourrait remettre en cause la démocratie participative ? Est-ce que la démocratie mérite un tirage au sort ? Ne mettez vous pas en place une loterie de la démocratie ? »<sup>885</sup>

Le tirage au sort n'est pourtant pas uniquement contesté par principe. Il constitue en réalité l'emblème de la démocratie participative conçue par le quatrième vice-président, à laquelle chaque membre de l'opposition oppose sa propre conception de l'enjeu démocratique. Or, ces conceptions vont crescendo dans la reconnaissance de la validité du « problème » soulevé par l'exécutif régional : si les partis d'extrême-droite le nient, les partis de centre-droite s'accordent plus aisément sur sa pertinence.

Le représentant du FN ne conçoit le renforcement de la démocratie que dans l'instauration d'une représentation proportionnelle et d'une véritable reconnaissance de son groupe au sein de l'assemblée. Le « problème » de la démocratie représentative diffère de celui soulevé par la démocratie participative : alors que 63% des français trouvent qu'il y a trop d'immigrés selon « un sondage du Monde », 89% des conseillers régionaux votent les dossiers relatifs à la politique de la ville, « qui sont en fin de compte en faveur de l'immigration »<sup>886</sup>. Inversement, la représentante de l'UMP admet qu'il existe bel et bien une demande de participation à laquelle les élites politiques se doivent de répondre :

« Donc vous avez fait la démarche d'organiser des réunions au cours desquelles les citoyens avaient la parole, s'exprimaient, contestaient, félicitaient ou critiquaient. Puis, il y a eu la grand-messe du 1<sup>er</sup> octobre où nous avons pu constater de la part de ces citoyens un vrai désir de participer, une envie d'être acteurs, d'être porteurs de projets qui déboucheraient sur des réalisations concrètes qui amélioreraient leur quotidien. Vu comme cela, on ne peut que se louer de la démarche. Quoi de plus républicain que de faire participer le peuple à une politique dans laquelle on veut l'intégrer pleinement ? »<sup>887</sup>

C'est parce qu'il ne faut pas trahir ni décevoir cette demande de participation, que l'UMP entend s'opposer au rapport et notamment au tirage au sort. Mais l'argumentation la plus complexe demeure celle du représentant de l'UDF. Celui-ci débute son intervention en présentant le groupe UDF comme un « fervent partisan » de la démocratie participative, s'appuyant pour cela sur six

---

l'intervention du représentant de l'UDF en affirmant ne pas avoir beaucoup d'éléments supplémentaires à apporter : « Le représentant de l'UDF l'a bien démontré tout à l'heure, votre démocratie a-t-il dit, est manipulée, mais je préfère dire que c'est la démocratie confisquée, terme utilisé pour qualifier la démocratie de Bonaparte », *Ibid.*, p. 124.

<sup>885</sup> Représentante UMP, Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p. 119

<sup>886</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p.124.

<sup>887</sup> *Ibid.* p. 119. Comme nous le verrons par la suite, l'impact des rencontres publiques organisées par le conseil régional est absolument crucial pour comprendre la référence de l'élue à la demande de participation.

« preuves » tirées du précédent mandat<sup>888</sup>. Tout en se déclarant « acquis à la démocratie participative », le groupe UDF rappelle donc qu'il s'oppose totalement à la définition de celle-ci présentée par l'exécutif : considérant que la démocratie participative « doit être encadrée et partagée dans certaines limites », le représentant estime que la définition proposée par l'exécutif est « très éloignée et pratiquement aux antipodes de la nôtre ». Cette vision est présentée comme « une dérive assez grave pour notre organisation démocratique territoriale »<sup>889</sup>. Face à cette dérive, s'érige alors la « vraie » démocratie participative, « celle qui existe déjà », à savoir celle des associations. Or, ces associations sont menacées par l'irruption impétueuse de la foule des participants providentiels : « que penseront les représentants des associations d'usagers des TER qui verront dans leur comité de ligne cinq citoyens s'inviter et prendre la parole pour défendre leurs intérêts personnels ? »<sup>890</sup>. La prise de risque inconsidérée de l'exécutif à travers le tirage au sort ne manquerait pas non plus d'affecter les élus :

« Quant aux élus, ils ne seront plus seulement soumis comme c'est déjà le cas aux lobbying de certains corps sociaux et économiques, mais ils vont également être soumis aux exigences des simples citoyens dont une fois encore nous ne dénonçons pas la réalité, mais dont nous dénonçons l'absence de représentativité. »<sup>891</sup>

Le risque est d'autant plus grave que l'exécutif doit sortir de son rôle pour le courir. Aux antipodes d'une politisation du conseil régional, menée en partie par le quatrième vice-président, l'élu de l'UDF défie ses collègues de se prendre pour ce qu'ils ne sont pas :

« En fait, les seules vraies personnalités représentatives reconnues, ce sont les maires car ils incarnent pour la population à la fois la démocratie représentative et la démocratie participative. Ne prenez pas les conseillers régionaux pour ce qu'ils ne sont pas, nous sommes une institution intermédiaire de gestion, nous ne sommes pas l'interlocuteur direct des citoyens. »<sup>892</sup>

La démocratie participative du quatrième vice-président est donc présentée par l'opposition de droite comme un projet démagogique et inconsidéré, ouvrant l'institution de manière incontrôlée à une « foule » dont on mesure mal les contours. Il n'appartient pas à un conseiller régional de nourrir de telles visées. La démocratie participative « communiste » devient l'ennemi de la « vraie » démocratie participative, qui s'apparente à celle dont les élus régionaux s'étaient délectés quelques semaines auparavant.

---

<sup>888</sup> Le SRADT (« Je suis sûr que le *quatrième vice-président* et bien d'autres se rappellent de la réussite de cette opération »), les vingt-cinq rencontres entre la région et les acteurs économiques des bassins d'emploi, la démarche « moyenne vallée du Rhône », la journée des maires, les GTC et les CGD. Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p. 110.

<sup>889</sup> *Ibid.* p. 111.

<sup>890</sup> *Ibid.* P. 115.

<sup>891</sup> *Ibid.* p. 115.

<sup>892</sup> *Ibid.* p. 116.

## ***B) « Construire Rhône-Alpes ensemble » : de l'évènement à l'outil***

Entre mars 2004, début de la construction du programme régional en matière de démocratie participative et décembre 2005, date de l'officialisation politique de ce programme, un évènement majeur structure les affrontements entre acteurs politiques et administratifs concernant le thème de la démocratie participative. Cet évènement, intitulé « Construire Rhône-Alpes ensemble », est présenté par le conseil régional et plus précisément par son président, comme l'incarnation de la démocratie participative promise durant la campagne électorale. Annoncée dans la presse<sup>893</sup>, largement médiatisée par le conseil régional, cette série de réunions publiques entendent associer les « citoyens » de la région Rhône-Alpes à l'élaboration des priorités d'action publique du conseil régional. L'exécutif régional nouvellement élu démarre son mandat par un acte emblématique permettant d'orchestrer l'expression et la mise en scène des attentes des « citoyens » ainsi que la prise en compte de ces attentes.

Cet évènement constitue à la fois une *opportunité* et une *menace* pour la coalition en charge de la démocratie participative. Une opportunité dans la mesure où il permet à la coalition d'acquérir un ensemble d'instruments d'action dont elle ne disposait pas. Malgré les limites classiques de cet exercice doté d'une méthodologie spécifique (1), la coalition en charge profite de sa tenue pour acquérir différents outils lui permettant de combattre les risques de marginalisation qui la menacent dès la clôture de l'évènement participatif du printemps 2005 (2). Ainsi, la forte affluence générée par l'évènement crédibilise de façon inattendue la mission de vice-président et débouche plus concrètement sur la construction d'un outil d'action central pour la poursuite de l'activité de promotion de la démocratie participative : le « fichier des 11000 » (3).

### 1) L'évidence d'une méthodologie « participative »

C'est au cabinet *Campana-Eleb conseil* qu'est confiée la conduite de l'évènement « Construire Rhône-Alpes ensemble ». Déjà rencontré en Ile-de-France (Cf. Chap. 4), le cabinet importe sa méthodologie dans le contexte de Rhône-Alpes. La décision de travailler avec ce cabinet semble être prise dès mars 2004, de manière consensuelle, entre le président et le vice-président déléguée à la démocratie participative, comme le relate le directeur de la DPERC et le collaborateur du vice-président :

« Donc, il y avait un accord, plus que tacite, un accord politique, entre Queyranne et le *vice-président* de travailler avec Campana-Eleb. Donc moi j'ai reçu pour mission du DGS que ça coûte le moins cher possible, mais que, bon, on avait décidé de travailler avec eux. Pour la forme, on a

---

<sup>893</sup> La tenue de l'évènement fait notamment l'objet d'annonce dans la presse quotidienne régionale : voir notamment *Le Dauphiné Libéré*, édition de Grenoble, 23 février 2005 ; *Drôme Hebdo*, 25 février 2005 ; *La tribune – Le progrès*, 25 février 2005 ; *Le Dauphiné Libéré*, édition de Chambéry, 8 mars 2005 ; *La Gazette de la Loire*, 14 mars 2005.

fait un appel d'offre, il y a une ou deux autres boîtes qui ont répondu. Manifestement la technicité de Campana-Eleb sur ce genre d'opérations est forte, donc voilà, on a signé avec eux. » (Entretien fonctionnaire)

« Je me suis rendu compte que c'était une figure imposée Eleb Campana » (Entretien, collaborateur)

Malgré l'exercice imposé, le collaborateur et le directeur de la DPERC ne restent cependant pas inactifs : les deux agents rédigent un appel d'offre pour la constitution d'un marché public grâce auquel ils entendent contraindre l'agence, dont ils accueillent tout deux la venue avec les plus grandes réserves<sup>894</sup>. La méthodologie issue de ces négociations correspondant trait pour trait à celle observée en Ile-de-France. L'agence réalise, fin 2004, un film constitué à partir de témoignages de « citoyens » interrogés dans différentes zones de la région. Entre le 3 mars et le 14 avril 2005, onze réunions publiques<sup>895</sup> sont organisées, dans les huit départements de la région, en présence du président de la région Rhône-Alpes, du vice-président chargé de la démocratie participative mais aussi d'autres vice-présidents, des conseillers régionaux de la majorité et parfois même de l'opposition. Le film réalisé par le cabinet y est diffusé et sert de base aux échanges ouverts entre la salle des participants et les représentants du conseil régional. En prévision de ces réunions, le conseil régional envoie dans toutes les boîtes aux lettres de la région – 2 600 000 envois dans toute la région Rhône-Alpes – un prospectus intitulé « Construire Rhône-Alpes ensemble, la région vous invite ». La population peut ainsi prendre connaissance du principe de la soirée avec trois « temps forts » annoncés : l'écoute (le film), le dialogue (l'assemblée plénière), les propositions (les ateliers). Les dates, lieux et horaires y sont également mentionnés. Un bulletin d'inscription préaffranchi est joint aux prospectus : celui-ci demande une série d'informations sommaires sur les personnes souhaitant s'inscrire (nom, prénom, adresse, ville) et la réunion publique à laquelle elles souhaitent assister.

Dans chacune de ces réunions, quatre ateliers sont proposés aux participants à la fin de la séance plénière. Les thèmes de ces ateliers sont présentés par l'agence de communication et les élus comme les principales priorités de discussion ressortant du film.<sup>896</sup> Les « règles du jeu » sont clairement

---

<sup>894</sup> L'appel d'offre stipule notamment des plafonds de financement et insistent sur la collaboration entre le consultant et l'administration.

<sup>895</sup> Les onze réunions publiques se tiennent le jeudi 3 mars à Valence (26), le vendredi 4 mars à Saint Etienne (42), le mercredi 9 mars à La Roche-Sur-Foron (74), le jeudi 10 mars à Privas (07), le mercredi 16 mars à Roanne (42), le jeudi 17 mars à Lyon (69), le vendredi 18 mars à Chambéry (73), le mercredi 23 mars à Péronnas (01), le mercredi 6 avril à Annecy (74), le mercredi 13 avril à Donzère (26) et le jeudi 14 avril à Grenoble (38).

<sup>896</sup> Atelier 1 : emploi, formation, mutations industrielles et technologiques : Comment mieux répondre aux besoins de formation ? Quelles activités économiques promouvoir ? Comment concilier développement économique et développement durable ? ; Atelier 2 : transports et déplacements, disparités territoriales, accès au travail et au logement ? Quels moyens pour un aménagement du territoire plus solidaire ? ; Atelier 3 : comment mieux vivre ensemble : quelle place accorder à la culture, à la vie associative, aux pratiques sportives ? Comment construire une région plus ouverte et plus accueillante ? ; Atelier 4 : Démocratie représentative et démocratie participative : Comment s'impliquer dans la vie de son territoire, dans la vie régionale ? Comment construire ensemble un espace citoyen régional ? ».



expliquées au début de chaque atelier : chaque participant peut prendre la parole sans aucune restriction, sauf celle d'attendre son tour, mais doit « faire des propositions » sur une fiche qui lui est remise à l'entrée de la salle. En revanche, la méthode employée pour leur répondre reste évasive (elle n'est pas encore définie lors du déroulement des réunions). Il est juste indiqué aux participants qu'ils disposeraient, « plus tard », des réponses par les élus. Ainsi, le 1<sup>er</sup> octobre 2005, une réunion de restitution est organisée au siège de la région, en présence des participants aux différentes rencontres. Une série de « réponses » aux propositions émises lors des ateliers est alors formulée dans la quasi-totalité des domaines d'activité de la région. L'opération prend toutefois fin avec cette réunion, puisque l'observatoire des engagements proposés par l'agence est catégoriquement refusé par le conseil régional<sup>897</sup>.

Ces réunions publiques ont mobilisé la totalité des agents régionaux impliqués dans la démocratie participative (le vice-président, son collaborateur, le directeur de la DPERC, la chargée de mission et un stagiaire) et ont été suivies au-delà de ce groupe par l'ensemble des acteurs politiques et administratifs de la région. L'implication personnelle du président de région – celui-ci assiste à toutes les réunions sur le territoire – explique en grande partie la forte médiatisation de l'expérience. Deux lectures de cet évènement sont alors possibles. Premièrement, nous pouvons le *démystifier* : l'omniprésence des élus régionaux, la mise en scène du jeu de question/réponses et le faible impact de l'exercice sur la conduite des politiques publiques régionales<sup>898</sup> nous y invitent. Deuxièmement, nous pouvons en *explorer* le déroulement en prêtant attention aux luttes internes : c'est ainsi que nous remarquons la production d'un ensemble de « biens » saisissables par les acteurs institutionnels, et plus particulièrement par la coalition en charge de la démocratie participative, située au premier rang de l'évènement.

### 3) Matérialité des rencontres et captation thématique

Les réunions publiques du printemps 2005 sont utilisées par la coalition en charge de la démocratie participative comme un moyen de renforcer sa posture et ses capacités d'action. La très grande

---

<sup>897</sup> « Alors c'est [l'observatoire] un des désaccords que j'ai eu avec eux. C'est-à-dire que lui ils considéraient que le prolongement normal, c'était l'observatoire. Et moi j'étais pas d'accord avec ça. Pour moi le prolongement c'était l'espace citoyen, mais ça, ça a évolué puisque j'ai renoncé à faire une structure et en fait l'espace citoyen ça a été l'ensemble des chantiers. Ça a été le réseau, les réunions publiques, les ateliers, en fait l'espace citoyen ça a été l'ensemble des processus participatifs. Et donc là-dessus oui on a été en désaccord. » (Entretien, élu).

<sup>898</sup> Les réponses du conseil régional n'engagent d'aucune manière le conseil régional dans des voies non anticipées ou inattendues. Au terme du processus, les réponses apportées par le conseil régional se fixent autour de « priorités » éminemment classiques : « Les réponses que nous apportons à vos propositions viennent compléter les politiques d'ores et déjà engagées et mises en œuvre depuis 18 mois dans le cadre du Contrat de majorité sur lequel nous avons été élus, avec 3 priorités principales : le développement économique au service de l'emploi, la construction d'une écorégion et la promotion d'une région proche des citoyens. Elles témoignent de notre volonté de continuer à vous associer tout au long de ce mandat (2004-2010) aux décisions de la région », Construire Rhône-Alpes ensemble. *Le temps des réponses*, 1<sup>er</sup> octobre 2005, p. 4.

proximité et la méfiance régnant entre l'administration et l'expert permet à la coalition de se saisir de différents « biens » produits par l'évènement. L'influence du prestataire est déterminante dans la conduite des rencontres ainsi que dans le résultat matériel de celles-ci. En effet, l'agence tient à garantir des résultats quantitatifs conséquents à son « client » et pousse les participants à adresser un nombre conséquent de propositions et de questions aux responsables politiques régionaux – parfois plus fortement que les élus eux-mêmes<sup>899</sup> – par le biais des formulaires prévus à cet effet. L'agence agit avec une grande liberté tout au long de la conduite du projet. L'exemple le plus caractéristique de cette liberté intervient lors de la réunion du 1<sup>er</sup> octobre : afin de rendre compte du contenu des onze réunions publiques, les consultants décident de solliciter des participants volontaires pour les présenter à l'oral et à la tribune. Vingt-deux personnes, originaires des huit départements qui composent la région, sont ainsi mises en avant sur la base de leur volontariat. Or, ces vingt-deux intervenants décident au terme de cette réunion de se constituer en collectif, à la grande surprise des organisateurs :

« Ils [*Campana-Eleb*] ont décidé en commun accord avec eux-mêmes de faire émerger vingt-deux personnes qu'ils ont mis à la tribune, pour la réunion du 1er septembre 2005. Ils n'imaginaient pas un instant qu'ils allaient se constituer en collectif. D'ailleurs collectif, tout est relatif. Il y a quelque grandes gueules dans le collectif qui émergent mais... quand je dis grandes gueules c'est des gens qui ont envie de s'exprimer et tout, mais ils ont pas mesuré un instant ce qu'ils faisaient. C'est à dire qu'ils n'ont pas pris les précautions nécessaires pour leur dire attendez on vous mets sur le devant de la scène c'est pas parce qu'on vous trouve les plus beaux et les meilleurs et c'est pas parce que vous êtes légitimes... vous n'êtes absolument pas légitimes après pour vous instituer en quoique ce soit. » (Entretien, fonctionnaire)

Ce « collectif des vingt-deux », annoncé par ses instigateurs comme un moyen de « faire avancer la démarche de démocratie participative avec l'institution régionale »<sup>900</sup> et conséquence directe de l'action du consultant, est immédiatement appuyé par l'institution régionale. En effet, l'*offre* de participation rencontre pour la toute première fois sa *demande* : la DPERC et le vice-président voient dans ce collectif l'occasion d'incarner l'association concrète des citoyens au programme de démocratie participative dont ils sont porteurs. Les fonctionnaires en charge de la démocratie participative favorisent donc la constitution du collectif, en le reconnaissant comme un interlocuteur

---

<sup>899</sup> Boris Ferrier note dans son rapport d'observation que l'agence pousse fortement les participants à interpeller par écrit l'institution lors des ateliers : « Alors que l'agence insistait sur le fait de produire des propositions, le *vice-président en charge de la démocratie participative* était plus intéressé par le débat qui pouvait s'installer dans l'atelier. L'agence était en quelque sorte pris dans un « objectif de résultat » qui se devait le plus visible pour celui qui avait passé commande, le conseil régional. Cette visibilité et la qualité de leur prestation passaient par la production d'un maximum de propositions (qui n'étaient parfois que de simples remarques) », (Ferrier 2005, pp. 56-57).

<sup>900</sup> Extrait d'un texte publié sur le blog d'un des principaux animateurs du collectif (<http://democratie-participative.over-blog.com/categorie-974483.html>). Ce document est également transmis sous le format d'un texte à la DPERC (document interne).

potentiel. Une liste des vingt-deux membres est d'ailleurs constituée. Mais malgré cet appui, le collectif se délite progressivement :

« Après ils nous ont dit on veut s'instituer en collectif. Ben allez-y les petits gars ! Enfin je veux dire pourquoi pas, si vous êtes au-delà des... comment dire... au-delà de l'occasion de vous être rencontrer sur une scène, si vous avez des propositions à faire, pourquoi pas. Enfin bon, ce collectif des vingt-deux il y a deux personnes qui envoient des mails. D'ailleurs qui maintenant sont redescendus sur terre. Nettement. » (Entretien, fonctionnaire)

Le collectif ne parvient à prolonger son existence au-delà des réunions publiques. Seuls les deux ou trois de ses membres demeurent actifs, les autres délaissant peu à peu un collectif essentiellement virtuel. Malgré l'avortement quasi immédiat des ambitions de ce collectif, les quelques personnalités fortement impliquées se distinguent et deviennent des interlocuteurs privilégiés de la DPERC. Ces individus vont ainsi parcourir la quasi-totalité des dispositifs adoptés entre 2005 et 2010.

Le même schéma se reproduit à propos des propositions émises par les participants lors des réunions publiques. Au total, 2553 propositions sont récoltées par l'agence et la DPERC. Au fur et à mesure des rencontres, les tensions grandissantes entre l'administration et l'agence<sup>901</sup> permettent à la petite équipe d'agents administratifs de s'imposer dans la gestion des réunions publiques. Le prestataire perd progressivement le contrôle des données récoltées. L'administration – plus précisément le directeur de la DPERC et sa chargée de mission, assistés d'un stagiaire – prend peu à peu en charge la gestion des réponses. Le refus immédiat de la mise en place de l'observatoire par les responsables politiques régionaux<sup>902</sup>, s'ajoute aux tensions latentes et favorise ce traitement interne du suivi des propositions. Si la *présence* du prestataire permet indubitablement la constitution d'un stock de propositions concrètes, directement adressées aux divers responsables régionaux, c'est son *absence* (du fait de son rejet progressif) qui autorise la mise en place d'une première action transversale de la part de la DPERC. A l'instar du collectif des vingt-deux, le stock de propositions est donc saisi par la coalition comme un instrument d'action et utilisé comme une ressource, mais cette fois-ci au sein même du conseil régional.

Les agents administratifs conduisent donc eux-mêmes le tri, la remontée, la distribution et le suivi de ces propositions auprès des différents responsables politiques régionaux. Chaque vice-président, ainsi que son administration dédiée, reçoit sous forme de tableau une liste de propositions qui lui

---

<sup>901</sup> Durant toute l'opération, la DPERC accueille physiquement l'agence de communication dans ces locaux. Le travail de l'agence demeure toutefois très autonome, à tel point qu'il suscite de nombreuses tensions avec le personnel régional. L'ensemble des nos interlocuteurs s'accordent sur le constat d'une dégradation rapide des relations entre l'institution et le prestataire.

<sup>902</sup> Le vice-président en charge de la démocratie participative commente ce refus : « Alors c'est un des désaccords que j'ai eu avec eux. C'est-à-dire que lui ils considéraient que le prolongement normal, c'était l'observatoire. Et moi, j'étais pas d'accord avec ça. Pour moi le prolongement c'était l'espace citoyen » (Entretien, élu).

sont nominalement attribuées et auxquelles il lui est demandé de répondre (tableau 39). Entre les mois de mars et octobre 2005, la DPERC se met alors en quête des « réponses » des différentes administrations sectorielles. Un système de classement en trois catégories est proposé aux responsables des différentes politiques, dans le but de simplifier la démarche :

Catégorie 1 - Propositions auxquelles la région ne peut pas répondre

Catégorie 2 - Propositions auxquelles la région répond déjà

Catégorie 3 - Propositions auxquelles la région pourrait répondre

**Tableau 39 : Répartition des propositions par vice-président**

<b>Délégation</b>	<b>Nombre de propositions attribuées</b>
Transports, déplacements et infrastructures	359
Culture	88
Aménagement et à l'animation des territoires ainsi qu'au développement durable	211
Démocratie participative	288
Formations professionnelles	193
Tourisme et montagne	43
Environnement et prévention des risques	98
Lycées et formations initiales	113
Administration générale, vie associative et relations extérieures	130
Développement économique	103
Coopération décentralisée et commerce équitable	14
Relations internationales	19
Enseignement supérieur et recherche	20
Santé et sport	81
Solidarités, politique de la ville et logement.	271
Finances, rapporteur général du budget	26
Energie, relation avec la Vice-présidente déléguée chargée de l'environnement et aux technologies de l'information et de la communication	88
Agriculture, au développement rural et aux parcs naturels régionaux, en relation directe avec le Président du Conseil régional	74
Emploi en relation avec le Vice-président délégué chargé du développement économique	145
Jeunesse, en relation avec le Vice-président chargé de la santé et du sport	199
<b>Total</b>	<b>2559</b>

Source : documents internes DPERC

Les réponses obtenues sont extrêmement hétérogènes<sup>903</sup> et témoignent de la difficulté de l'exercice, tant sur un plan politique qu'administratif (tableau 40). Un simple aperçu des différences de classement parmi les vice-présidents ayant décidé de jouer le jeu des catégories illustre l'hétérogénéité des réactions face aux demandes de réponses exprimées par la DPERC.

**Tableau 40 : Les différentes réponses aux propositions<sup>904</sup>**

	Total des propositions étudiées	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Non classée
secteur 1	8	0	8	0	0
secteur 2	13	1	5	6	0
secteur 3	79	6	1	11	61
secteur 4	113	21	75	8	9
secteur 5	98	35	44	6	2
secteur 6	19	4	13	2	0

Source : Documents internes DPERC

Certains responsables politiques n'apprécient pas le principe de classement et répondent au cas par cas, sans tenir compte de celui-ci. C'est notamment le cas des responsables d'une politique sectorielle qui indiquent en marge de leurs réponses leur désaccord quand au système de catégorie, signalant que les propositions émises lors des réunions n'apportent aucun élément nouveau à ce qu'il était déjà prévu de faire<sup>905</sup>. Inversement, les responsables d'une autre délégation sectorielle livrent une réponse beaucoup plus approfondie : un document de quatre pages précise que parmi 145 propositions reçues, 3 sont incompréhensibles, 17 concernent d'autres vice-présidents, 29 recourent des attentes « auxquelles la région répond déjà mais sans que les citoyens en soient informés », 30 ne seront pas retenues et 66 seront retenues pour examen. Malgré ces disparités, la plupart des vice-présidents et administrations concernées par les propositions adressent leurs réponses auprès de la DPERC, non sans quelques réticences. La cellule administrative fraîchement constituée expérimente pour la première fois son « droit » de pression à l'encontre de ses homologues.

L'ampleur de l'exercice brouille sa lisibilité globale. En effet, sur la « base » de ces réponses, le conseil régional décide finalement de livrer de grandes orientations dont on a du mal à déterminer de quelle catégorie de réponses elles relèvent. Les réponses livrées par les vice-présidents sont mêlées à l'analyse des débats réalisée par un sociologue<sup>906</sup> et débouchent, par le biais d'un mécanisme

<sup>903</sup> Les informations livrées à ce propos sont issues du dépouillement des documents de réponse fournis à la DPERC. Ces documents étant confidentiels, leur exploitation est anonymisée.

<sup>904</sup> Ces chiffres sont établis sur la base des réponses livrées par les différentes vice-présidences à la DPERC

<sup>905</sup> Il est ainsi indiqué par l'auteur des réponses : « Ndlr. La plupart des propositions, retenues en catégorie 3, ne sont pas des idées « neuves ». Elles sont seulement « récentes ». Beaucoup peuvent d'ailleurs être considérées comme en cours, aux divers stades des actions et des projets de la région et de ses partenaires. C'est pourquoi, d'une part la limite et la répartition des propositions entre les catégories 2 et 3 sont souvent floues, d'autre part il est difficile de sélectionner telle ou telle proposition, comme pouvant fonder un « engagement nouveau possible » ».

<sup>906</sup> Denis Muzet, *Démocratie participative. Construire Rhône-Alpes ensemble. Analyse des Réunions*, 11 mai 2005, 32 p.

impossible à qualifier et identifier, sur quatre orientations majeures<sup>907</sup> elles mêmes composées de 101 réponses. Le vice-président profite alors de l'occasion pour annoncer publiquement son programme d'action. Douze propositions relatives à la construction d'une « région citoyenne » (réponses 89 à 101) synthétisent ce programme, selon deux thèmes. Un premier thème (« Informer, expliquer et clarifier le rôle de la région ») regroupe la mise en place d'antennes régionale, d'un journal de la région doté d'un espace participatif, d'un « portail » citoyen interactif sur Internet, du soutien aux médias associatifs et d'étude de la possibilité d'une consultation via SMS. Un deuxième thème (« Développer la participation des Rhônalpins aux décisions ») regroupe la création d'un réseau régional démocratie participative, l'appui à une plus grande participation des « citoyens » dans les Conseils Locaux de Développement, une action en faveur des citoyens les plus « exclus » ou « précaires », le développement de « formation » à la participation et le renouvellement des réunions publiques en 2008. Mais au-delà de ces annonces, la réponse n°97 nous intéresse plus spécifiquement. En effet, celle-ci s'appuie sur les bases des rencontres pour alimenter directement l'action du vice-président. La réponse signale en effet qu'un fichier de 11000 personnes, constitué par les inscriptions des participants aux réunions publiques, sera utilisé pour favoriser le fonctionnement de dispositifs participatifs. Il est ainsi indiqué que « la base en est constituée par les 11 000 Rhônalpins ayant manifesté leur intérêt à l'occasion des réunions publiques du printemps. Tout Rhônalpin souhaitant le rejoindre peut le faire »<sup>908</sup>. Les personnes regroupées dans le fichier des 11000 seront ainsi « sollicitées pour participer aux politiques régionales » et « pour organiser des « Ateliers Citoyens » ou « Conférences Citoyennes » ».

Ce programme d'action est énoncé dans un contexte politique incertain. Le vice-président vit la fin des rencontres comme la menace d'une interruption de l'engouement politique pour la « démocratie participative ». Craignant que la présidence de région et l'ensemble du bureau exécutif considèrent que sa délégation doit se limiter à la tenue de ces réunions, le vice-président tente alors de situer son action dans le prolongement de celles-ci :

« Y a eu une tentative [*de blocage*] mais très, très forte en 2005, après les réunions publiques, après le premier octobre. On devait voter une délibération, Queyranne voulait la reporter. Or, moi je sais que reporter ça veut dire annuler. Et là, il y a eu un bras de fer très, très fort à l'intérieur de la majorité, entre d'une part le PS qui voulait arrêter là l'expérience, je n'hésite pas à le dire et les trois autres groupes, communistes, Verts et puis dans une moindre mesure le PRG, mais qui a

---

<sup>907</sup> « Développer l'emploi et la formation, renforcer l'efficacité des fonds publics » ; Construire une région plus solidaire, plus équitable, plus écologique » ; Rendre notre région plus sociale, plus ouverte sur *Le Monde* et plus tournée vers sa jeunesse » ; « Construire une région citoyenne ».

<sup>908</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Construire Rhône-Alpes ensemble, le temps des réponses*, document édité à l'occasion de la réunion publique du 1<sup>er</sup> octobre 2005, p. 14.

quand même... qui est quand même intervenu pour qu'on continue. [...] Ça a été difficile »  
(Entretien, élu)

C'est ainsi que la base du « fichier des 11000 » lui apparaît comme le socle le plus sûr pour le développement de dispositifs tels que les « ateliers citoyens ». C'est durant la période de mars à octobre 2005 qu'est prise la décision d'adopter des dispositifs de type « délibératif », inspirés d'expériences de mini-publics délibératifs et suggérée par l'entourage du vice-président (Cf. Chap. 7, et Volume 2, Annexe 1). C'est consécutivement à la menace qu'il sent peser sur sa vice-présidence que l'élu décide de valider cette proposition :

« L'idée des ateliers citoyens, elle est venue quand on s'est posé la question des suites. Alors il y a eu une suite immédiate c'est le premier octobre et après les réunions publiques. On s'est dit oui, mais le premier octobre, c'est pas suffisant, qu'est ce qu'on fait après ? Et bon en discutant comme ça, on s'est dit y a eu cinq ateliers, donc cinq thématiques, les transports, l'emploi... à l'époque y avait pas le monde rural, il a été intégré dans les ateliers. On s'est dit c'est là-dessus qu'il faut qu'on poursuive avec les citoyens, mais comment faire ? On a gambé et bon, y a eu cette idée parmi d'autres de conférences citoyennes, ou d'ateliers citoyens. Donc bon moi ça m'a plu. » (Entretien, élu)

Le groupe de travail de la majorité, présidé par les Verts, est alors mobilisé par le vice-président pour appuyer sa volonté de prolonger les actions menées au nom de sa délégation<sup>909</sup>. La coalition dans son ensemble parvient donc à se saisir des rencontres de 2005 comme l'occasion de produire une série d'instruments favorisant l'affirmation de la délégation qu'elle porte. Parmi ces instruments, le « fichier des 11000 » occupe une place tout à fait centrale.

## 2) La force du nombre

Le premier résultat tangible des réunions publiques du printemps 2005 est le nombre de participants. Avec 6338 participants pour onze réunions et plus de 3500 propositions adressées par courrier ou par mail à la région, c'est au total un peu moins de 11000 participants qui sont annoncés. En ayant réuni 0,20% de la population totale de la région, les réunions publiques *Campana-Eleb* sont considérées comme un succès numérique sans précédent. En effet, bien plus que le chiffre global, c'est l'affluence aux réunions territoriales et plus précisément le remplissage des salles de réunion qui marquent les acteurs régionaux : 814 participants pour une salle prévue pour 500 (Parc des expositions) à Valence, 1133 participants pour 450 places à Lyon (Espace Tête d'Or) ou encore 600 volontaires pour 500 sièges à Annecy (Impérial Palace) provoquent des problèmes de logistique, des

---

<sup>909</sup> « Et là, c'est vrai que le groupe de travail qu'on a mis en place, le groupe de travail de la majorité qu'on a mis en place depuis le début a joué un rôle très positif, puisque qu'en fait, c'est de membres du groupe de travail surtout qui ont fait pression auprès de leur groupe pour que leur groupe se positionne pour la poursuite de l'expérience. Mais ça s'est joué à... ça a été difficile » (Entretien élu).

difficultés d'organisation, bref une sensation d'affluence massive qui marque sensiblement l'ensemble des agents présents lors de ces réunions :

« Et quand on a fait les grands forums, les grandes réunions participatives et moi je suis à Valence et donc il y en a eu, qu'on a vu toutes ces salles pleines et ces gens qui venaient, on s'est dit il y a de l'intérêt c'est pas... on parle pas dans le vide, c'est pas que du dogmatisme. »  
(Entretien élu)

« Je vais vous dire ce qui a été pour moi le choc, c'est le succès des réunions publiques. Je vous rappelle on était bien avant les présidentielles de 2007, à un moment où le discours dominant c'était de dire, ho ben les français ne s'intéressent plus à la politique, ne s'intéressent plus aux affaires de la cité. D'un seul coup, vous aviez des salles, comme les élus locaux disaient qu'ils n'en avaient jamais vu depuis des années. Ce qui montre bien ensuite que les gens sont intéressés. » (Entretien fonctionnaire)<sup>910</sup>

« Il y a eu les rencontres au début du mandat qui ont été des vrais succès en termes qualitatif et quantitatif. Il y a eu du monde. Là en revanche on n'a pas eu les professionnels de la chose qui ont débarqué. On a vraiment vu dans des réunions des gens qui sont venus, pour s'exprimer, pour dire ce qu'ils attendaient éventuellement de la région, pour essayer de comprendre aussi ce qu'était la région et je trouve que c'est très important justement que la région, jeune collectivité, s'investisse sur ce type de démarche là. » (Entretien élu)

« Non, par contre j'avais participé si vous voulez aux grandes rencontres qui avaient fait l'objet de... d'avoir ces 9000 participants, ce réseau de 9000 personnes, donc... c'est vrai qu'il y avait une participation qui était très importante, des gens, des citoyens si vous voulez, très importante. Moi j'ai participé à des réunions, j'ai animé des groupes de travail au-delà de la réunion, etc., donc c'était vraiment une bonne manière d'expliquer notre politique si vous voulez » (Entretien élu)<sup>911</sup>

---

<sup>910</sup> Ces propos sont tenus par le Directeur Général des Services de la région Rhône-Alpes.

<sup>911</sup> Cette impression est également allègrement relayée par la presse : « Les élus ont été surpris par le nombre des participants aux rencontres organisées dans toutes la région. Marotte des communistes, la participation citoyenne connaît un succès qui a surpris plus d'un élu. La première réunion a rassemblé 750 personnes à Valence. Lors de la seconde, elles étaient 850 à Saint Etienne. A La-Roche-sur-Foron, à Privas ensuite, puis à Roanne, quelque 400 rhônalpins étaient au rendez vous. A Bourg en Bresse, mercredi plus de 500 personnes avaient répondu à l'appel », in « La démocratie participative suscite des espoirs », *Le Progrès*, 29/03/2005 ; « Le terme « démocratie participative » est souvent raillé par l'opposition régionale mais c'est un détonateur efficace de citoyenneté. Témoin, le chapiteau comble - 1200 personnes – qui accueillait samedi matin à Charbonnières une partie des 11 000 rhônalpins qui se sont impliqués dans les séances de travail participatives suscitées et animées par la région au cours de l'année », in « La parole aux Rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 13/10/2005) ; à propos de la réunion d'Annecy : « Les quelque 600 personnes qui remplissaient la grande salle de l'impérial Palais témoignait de l'intérêt que les Hauts Savoyards portent à leur région », in « Les rhônalpins parlent aux rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 08/04/2005 ; « Il étaient près de 500 à la chocolaterie de Donzère pour participer à l'avant dernière des onze réunions publiques lancées sur le thème « Construire Rhône-Alpes ensemble », in « Ils ont participé ! », *La tribune de Montélimar*, 22/04/2005. Le vice-président en charge de la démocratie participative n'est d'ailleurs pas avare de chiffres en déclarant également dans la presse ; « Depuis le début de l'opération en mars, nous avons recueilli 1261 propositions et reçu 5000 participants aux réunions. Les gens se sentent vraiment concernés et intéressés par le fait qu'on écoute enfin leur avis », in « Une leçon de démocratie participative avec Queyranne », *L'Essor Savoyard*, 14/04/2005).



« Je pense que sur une collectivité jeune, où les élus se sentent un peu inconnus et même le président Queyranne, le fait que plusieurs milliers de personnes puissent venir dans des réunions pour rencontrer le nouvel exécutif élu, ça les a... intéressés. Ils se sont dits, c'est bien, on avait envie de le faire parce que c'était quand même dans le projet qu'on avait cosigné. Mais elle a été confortée par les résultats, oui les gens sont là, on n'a pas fait chou blanc en début de mandat. Et ça a sans doute fluidifié les décisions ensuite pour renforcer les dispositifs. » (Entretien élu)

Le succès numérique des réunions constitue bien évidemment un argument de poids pour la coalition en charge de la démocratie participative qui donne, pour la première fois depuis mars 2004, un aperçu concret d'une « demande » en matière de participation, comme le relate le directeur de la DPERC :

« Et puis après quand on a envoyé les invitations, bon ben, Campana nous dit si, si, y'aura du monde. On savait pas. On est arrivé à Valence, il y avait pas assez de place ! Y'a un mec du PS de Valence qui me dit, vous savez monsieur *le directeur*, on a fait le meeting de campagne dans la même salle, y'avait que les trois premiers rangs qu'étaient pris... Donc tout le monde un peu surpris et agréablement surpris, plus des réunions qui se passaient bien qui étaient constructives, donc on avait la plénière et puis après les ateliers, des vice-présidents vachement contents parce qu'ils étaient dans les ateliers et ils discutaient avec les gens des transports, de l'emploi, de l'aménagement du territoire, pour *le quatrième vice-président* de la démocratie participative, il s'était fait son atelier à lui. Et ça a assis complètement la crédibilité du *vice-président* par rapport aux autres et la mienne aussi, enfin la DPERC aussi. » (Entretien fonctionnaire)

Ce succès est bien entendu directement attribué à l'agence de communication, qui honore par ces chiffres le contrat qui la lie au conseil régional. Mais ces chiffres parviennent tout de même à apparaître comme le témoignage d'une demande et d'une attente de la « population », et pas uniquement le témoignage d'un engagement de prestation respecté.

Au-delà de l'impression suscitée par ces chiffres, la participation aux réunions publiques débouche sur une matérialité plus souterraine mais toute aussi fondamentale pour la coalition en charge de la démocratie participative : celle d'un fichier central composé des contacts de l'ensemble des participants aux réunions. Ce fichier, composé des registres d'inscription proposés aux participants par le prestataire, va progressivement être approprié par l'administration, à l'instar des propositions et du « collectif des 22 ». La liste en question est celle des participants, inscrits et contributeurs. Elle regroupe les noms et prénoms, adresse postale, téléphone, adresse électronique, âge, année de naissance, sexe, profession, formation et situation professionnelle<sup>912</sup> des presque 11000 participants à la démarche « Construire Rhône-Alpes ensemble ». Chacun des individus identifiés s'est

---

<sup>912</sup> Ces informations sont livrées par les participants eux-mêmes lors du renvoi de bulletin d'inscription ou de l'émargement de feuilles de présence. Seules ces informations ont par ailleurs fait l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL.

volontairement inscrits sur ces listes, que l'administration tenait à disposition des participants afin de leur proposer d'être tenus au courant de la suite de la démocratie participative en Rhône-Alpes. Au terme de ces réunions, le « fichier des 11000 » est ainsi constitué. Il est réglementé par une déclaration normale auprès de la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL)<sup>913</sup> dans laquelle le conseil régional stipule explicitement que seuls « le personnel de la région chargé de la mise en œuvre de la démocratie participative et notamment la DPERC », le « personnel de la direction des systèmes d'informations » et « les supérieurs hiérarchiques de ces personnels »<sup>914</sup> disposent d'un droit d'accès au fichier. En d'autres termes, la DPERC est le seul et unique service administratif à disposer d'un accès, hormis les hiérarchies et informaticiens du conseil régional. Le dit fichier est officiellement constitué, toujours selon la déclaration CNIL, dans le but de « créer un fichier des rhônalpins intéressés par les politiques régionales pour l'envoi d'informations de documentations, de questionnaires et de sollicitations notamment pour la participation à des réunions et à des actions de démocratie participative tels les ateliers citoyens »<sup>915</sup>. Plus précisément, la DPERC, qui remplit le formulaire, livre quatre types de fonctions de l'application : le fichier des 11000 sera utilisé pour l'« envoi de courriers », la « gestion des convocations », la production de « statistiques » et la réalisation de « tirages au sort »<sup>916</sup>. Le fichier est également l'objet de « règles permettant de contrôler l'accès à l'application », de « dispositions pour protéger (le) réseau des intrusions extérieures », mais ne font pas l'objet de « protection particulière (anonymisation, chiffrement, ...) »<sup>917</sup>.

Compte tenu des protections juridiques et administratives appliquées à la gestion de ce fichier, il est difficile de décrire avec exactitude les détails des profils de ses « membres ». Une analyse basée sur de données sommaires extraites de ce fichier peut toutefois éclairer sur quelques caractéristiques des individus regroupés en son sein<sup>918</sup> (tableaux 41, 42 et 43). Les individus présents dans ce fichier sont majoritairement des hommes (69%), en provenance des départements du Rhône (23,5%). Toutefois, les imprécisions quand à l'appartenance institutionnelle des individus répertoriés (97% attachés à un « collectif citoyen ») ne nous permettent pas d'approfondir le profil organisationnel de cette liste. Parmi l'ensemble des critères de représentativité, on remarque toutefois que la proportion

---

<sup>913</sup> Selon la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978, il existe deux types de déclaration CNIL : d'une part, la déclaration de conformité qui « permet de définir qu'un fichier ou un traitement de données personnelles est conforme à un modèle déjà défini par une décision de la CNIL » et d'autre part, la déclaration normale qui est « le formulaire à utiliser dans tous les autres cas, y compris pour les fichiers sensibles ou à risques ».

<sup>914</sup> Extraits de la déclaration normale déposée à la CNIL, n°1244760.

<sup>915</sup> *Idem.*

<sup>916</sup> *Idem.*

<sup>917</sup> *Idem.*

<sup>918</sup> Ces données ont été établies à partir d'un exemplaire dudit fichier, comportant 10228 noms. Ce fichier, livré en avril 2009, ne fait figurer que trois types d'information : genre, catégorie d'acteurs, département et ville d'origine.

des territoires est la mieux préservée, puisque l'ensemble des départements comporte au minimum 683 représentants (Ain), soit approximativement 7% de la liste globale.

**Tableau 41 : Répartition par genre**

Catégorie	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Madame	3162	30,9	30,9
Mademoiselle	56	,5	31,5
Monsieur	7009	68,5	100,0
Total	10228	100,0	

**Tableau 42 : Répartition par catégorie**

Catégorie	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Association	31	,3	,3
Autres	172	1,7	2,0
Collectif citoyen	9891	96,7	98,7
Collectivité	76	,7	99,4
Conseil régional	8	,1	99,5
Mairie	49	,5	100,0
Total	10228	100,0	

**Tableau 43 : Répartition par département**

Catégorie	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Ain	683	6,7	6,7
Ardèche	761	7,4	14,1
Bouches du Rhône	2	,0	14,1
Côte d'or	1	,0	14,2
Drôme	1122	11,0	25,1
Gard	3	,0	25,2
Haute-Loire	4	,0	25,2
Haute-Savoie	1415	13,8	39,0
Hauts-Alpes	3	,0	39,1
Hérault	1	,0	39,1
Indre-et-Loire	1	,0	39,1
Isère	1516	14,8	53,9
Loire	1358	13,3	67,2
Paris	2	,0	67,2
Pas-de-Calais	1	,0	67,2
Rhône	2401	23,5	90,7
Saône-et-Loire	2	,0	90,7
Savoie	950	9,3	100,0
Vaucluse	1	,0	100,0
Total	10228	100,0	

Malgré l'impossibilité d'une sociographie fine du « fichier des 11000 » (s'agit-il de militants ? si oui, de quel parti ? de personnes déjà concernées ? de « citoyens lambdas » ?), la création de ce fichier

témoigne de la matérialité produite par l'objectif d'une action en faveur de la démocratie participative. En effet, selon le vice-président en charge de la démocratie participative, le fichier n'est constitué qu'à partir du moment où les suites de la démarche de démocratie participative sont envisagées :

« On a fait ces réunions, comme les gens se sont inscrits, on a eu leur fichier. On a d'abord eu un fichier et puis ensuite on a dit bon qu'est ce qu'on fait de ce fichier et puis surtout quelle suite donner à ces réunions ? Et ça, la question a été posée par les citoyens eux-mêmes. Quelle suite donner à ces réunions ? C'était une question cruciale. C'était toute la crédibilité de la démarche qui était en cause là. Et justement on leur a dit, on va donner une suite, notre objectif c'est pas de faire ça et puis tchao on vous revoie dans cinq ans. Mais c'était de donner une suite tout de suite. D'où l'idée de la réunion du premier octobre et ensuite l'idée des ateliers qui est venue vraiment dans le prolongement » (Entretien, élu)

L'enregistrement administratif des 11000 personnes incarne alors la nécessité de prolonger et de renforcer un programme spécifiquement consacré à la démocratie participative et identifie un groupe d'acteurs chargé de le conduire. Initialement perçue comme une surprise temporaire, le nombre de participants devient une ressource administrative et politique à disposition des partisans de la démocratie participative, qui constituent à cette occasion leur alliance et leur stratégie commune. L'existence de cette liste est par ailleurs très peu débattue. Si elle sera critiquée dans le cadre du tirage au sort – comme nous le verrons – son existence même ne suscite quasiment aucun débat<sup>919</sup>.

### ***C) L'arène et le forum : l'énonciation de la démocratie participative***

Décrire « officiellement » la substance de la démocratie participative régionale auprès du plus grand nombre de personnes est un enjeu crucial pour les partisans de la démocratie participative regroupés au sein de la DPERC et de la vice-présidence. L'exercice est tout d'abord une manière de concrétiser l'intitulé même de la délégation du vice-président et de rappeler à tous qu'il existe une équipe spécifiquement en charge des questions de démocratie participative au sein de l'institution régionale. Il est également le moyen de fixer la substance du travail public attaché à la démocratie participative. En effet, les fonctionnaires délégués à la « démocratie participative » ne disposent que de très faibles repères professionnels et recherchent des définitions substantielles préexistantes. Qu'est ce qu'un chargé de mission « démocratie participative » ? Quelles sont ses missions, ses

---

<sup>919</sup> Seul un représentant du groupe FN, en marge de son intervention lors du débat général concernant le Rapport n°05.12.925, compare cette liste aux « listes de préférence », établies sous le régime du Consulat, par Bonaparte. Ces listes permettaient d'établir des représentants aux échelles d'arrondissement, de département puis, nationaux : une fois les listes établies le consul choisit les fonctionnaires parmi les membres. Face à cette attaque, le vice-président en charge de la démocratie participative répond par un trait d'humour : « je dirais simplement *au FN* que je n'ai qu'un seul point commun avec Napoléon, la taille » in conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du jeudi 15 décembre 2005, In extenso*, p. 131.

charges de travail, ses compétences ? Faute de diplômes et d'indications claires du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, il revient aux agents et à leur hiérarchie de définir eux-mêmes le sens et le contenu des missions regroupées sous l'intitulé de « démocratie participative ». Dans ce contexte, la définition officielle des contours de la démocratie participative régionale implique fortement l'administration territoriale.

Cette *énonciation* prend place dans deux sphères distinctes : *l'arène régionale*, dans laquelle la coalition écrit et déclare ce qu'est censé recouvrir exactement la « démocratie participative » et *les forums existants sur ces questions*, où la coalition s'évertue à rendre visible son action. Contrairement au schéma originel développé par Bruno Jobert (1994), ici l'articulation entre forums et arène n'est pas uniquement saisie comme une relation d'influence des premiers sur la deuxième : l'activité des partisans de la démocratie participative se situe de manière alternée et souvent différenciée sur les deux scènes. Les idées formulées dans les forums ne pénètrent que très superficiellement l'arène et les actions menées au sein de l'arène ont souvent pour but d'intégrer les forums. L'énonciation prend la forme de trois instruments distincts mais reliés. D'une part, la coalition devient un lieu d'édition (1) : la rédaction de notes de cadrage, d'une revue, ou d'une brochure accapare une grande partie de l'emploi du temps des fonctionnaires en charge de la démocratie participative. Ces écrits constituent un instrument d'action tout à fait central dans l'activité de la délégation. D'autre part, la création d'un réseau régional de *praticiens* de la « démocratie participative » (2) permet à la coalition de rassembler autour d'elle les acteurs des pratiques « participatives » territoriales. Enfin, l'organisation répétée de colloques, de rencontres, de débats (3) permet à la coalition de d'approcher d'autres instances d'énonciation : l'université, les personnalités et expériences « participatives » à travers le monde et les réseaux militants de toute sorte. Toutes les tentatives d'énonciation ne sont pourtant pas couronnées de succès : ainsi, la coalition ne parvient pas à conduire à son terme sa stratégie d'insertion dans les forums internationaux (4).

### 1) Définir et décrire la démocratie participative : un monopole revendiqué.

La rédaction des documents censés éclaircir *ce que recouvre* la démocratie participative au sein de la région, tant du point de vue des concepts que des pratiques, est confiée à deux agents administratifs : la nouvelle chargée de mission, arrivée au sein de la DPERC en 2006 et, dans une moindre mesure, un agent stagiaire, puis contractuel au sein de l'équipe démocratie participative, lui aussi à partir de 2006. Tous deux, en tant que nouveaux arrivants, souhaitent définir précisément ce que recouvre cette démocratie participative régionale au nom de laquelle ils sont désormais employés. L'enjeu est de situer leur propre action au sein d'un champ de pratiques et d'activités

balisés et pas seulement en fonction d'un mot d'ordre imprécis. La chargée de mission est convaincue que la définition de ce que signifie la démocratie participative au conseil régional est un chantier à entamer en interne et s'y applique dès son arrivée :

« J'ai essayé de comprendre ce que c'était la démocratie participative en région, parce que ça c'était pas clair pour moi, vu que on gère pas tout d'ici et qu'il fallait pas oublier des choses ailleurs [...] donc voilà, j'ai essayé de comprendre un peu les CTEF, les CLD tout ça, enfin tu vois, de voir un peu ce qu'il y avait, j'en ai parlé un peu avec *ma collègue* et avec *le directeur de la DPERC* et ensuite j'ai réfléchi à un espèce d'agencement et ça je crois l'agencement on y a réfléchi avec *le stagiaire*, là dessus. Et sur la définition aussi on a fait ça avec *lui*. On a évidemment tout fait validé par *ma collègue*, *le directeur* et *le vice-président* » (Entretien, fonctionnaire)

Le stagiaire, toujours étudiant en communication lors de son arrivée au sein de la DPERC, est mobilisé sur ce travail de construction d'une vision transversale de la démocratie participative. Pour lui, le périmètre de la démocratie participative n'est pas une évidence et devient même un problème :

« Enfin quand t'arrives et que t'as aucun document qui te permet d'avoir une vue d'ensemble sur ce que c'est la participation pour la région, à la région et du coup... ouais voilà, c'est vachement difficile, j'ai vachement galéré. On me parlait de... j'ai posé la question dix fois et dix fois on me disait il y a ça, mais il y a aussi ça peut être, ha oui à ça, ça peut en faire parti » (Entretien, fonctionnaire)

La constitution de cette vision d'ensemble est l'occasion d'explicitier un élément fondamental : les deux agents ne définissent la démocratie participative que sous l'angle d'un *agencement global de dispositifs*. La participation ne peut être contenue dans un seul dispositif. Les deux agents perçoivent la démocratie participative comme le fil conducteur reliant des expérimentations diverses, des initiatives éclatées et opèrent une mise en cohérence *a posteriori* de l'action régionale sur cette base. La « vue d'ensemble » de la démocratie participative consiste d'abord et avant tout en un inventaire d'actions assurées et conduites par des agents administratifs régionaux, sous la tutelle politique de différents vice-présidents.

La délimitation de l'agencement influence inévitablement la définition substantielle donnée à la démocratie participative par les deux agents. Dans un texte publié sur le site Internet du conseil régional et composé de neuf points (tableau 44), ces derniers tentent de fixer le sens donné par la région Rhône-Alpes à la notion de démocratie participative. Ces neuf points sont à l'image de la démocratie participative telle qu'elle se décline au sein de l'institution régionale : pléthorique et paradoxale. Les neuf points la font apparaître comme un *renouveau du cadre* plus qu'un *cadre nouveau* du système démocratique. Si les relations de pouvoir demeurent (les gouvernants gouvernement), la « confiance » sera progressivement restaurée grâce à l'indispensable engagement des

citoyens. Elle s'apparente ici à une consultation organisée, destinée à l'écoute sélective, tout en évoquant un « changement de mentalités » à plus long terme.

**Tableau 44 : Les neuf points de définition de la démocratie participative (Rhône-Alpes 2006)**

1- La démocratie participative n'a pas vocation à remplacer la démocratie représentative. Bien au contraire, elle a pour mission de renouveler un mode représentatif en crise, de le dépoussiérer, de le moderniser. Il s'agit en effet de replacer les citoyens au cœur du jeu démocratique, sans pour autant remettre en cause la délégation de la souveraineté populaire aux élus.
2- La démocratie participative impulse une dynamique de renouvellement des relations élus/citoyens. Elle a pour finalité de rapprocher élus et citoyens, de restaurer la confiance.
3- La démocratie participative exige une information ascendante et descendante. La bonne circulation de l'information est la clé de voûte de la démarche participative : les élus se doivent de transmettre aux citoyens toute l'information nécessaire à la compréhension des politiques publiques et de leurs enjeux, pour que ceux-ci soient à même de produire un avis éclairé.
4- La démocratie participative suppose la mobilisation des citoyens (un certain investissement est nécessaire).
5- La démocratie participative permet aux élus de prendre connaissance de l'avis des citoyens (informations concrètes, venant du terrain) afin de mieux prendre en compte leurs problématiques (orientation des politiques publiques). La décision finale revient au politique.
6- La démocratie participative permet de soutenir les initiatives citoyennes (aide aux projets, mise en relation d'acteurs, Exemple : organisation / soutien aux ateliers citoyens / Conférences citoyennes : un panel de citoyens tirés au sort est convié à plusieurs rencontres au cours desquelles des experts le forment à un problème donné (ex : Faut-il autoriser la culture des OGM ?, Quel avenir pour les espaces ruraux à l'échelle européenne ?, etc.). Après avoir débattu ensemble des données du problème, les panélistes rédigent un avis, document faisant état de leurs conclusions et recommandations, qui est transmis pour consultation aux élus
7- La démocratie participative induit de nouvelles modalités d'action publique (mise en place d'instances et de processus participatifs). Exemple : les conseils de quartier (obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants depuis la loi Vaillant sur la démocratie de proximité du 27 février 2002) : structures consultatives, ouvertes à l'ensemble des habitants d'un quartier, aptes à émettre des propositions sur la gestion municipale.
8- La démocratie participative implique de l'information, de la consultation, de la concertation, de la co-élaboration...
9- La démocratie participative est une démarche qui s'inscrit sur le long terme. Changer les mentalités et organiser la concertation prennent du temps.

Consécutivement à cette production, un travail plus conséquent de publication est commandé aux agents administratifs par le vice-président en charge de la démocratie participative. Il s'agit de l'édition d'une brochure, destinée à présenter au grand public l'ensemble des activités engagées au nom de la démocratie participative régionale. Cette fois-ci, c'est à travers l'exposé des pratiques identifiables au sein de tout l'appareil administratif régional et plus uniquement de la DPERC, que la coalition entreprend de baliser le contenu de sa mission. Si la définition des neuf points a relevé de l'unique initiative de la DPERC, la brochure est quand à elle soumise à la validation de chacune des administrations gestionnaires de dispositifs. Ainsi, la brochure « officialise » l'existence d'un agencement de dispositifs et tente de présenter la coalition en charge de la démocratie participative comme l'ordonnatrice de cet agencement. La chargée de mission nouvellement arrivée au début de

l'année 2006, s'appuyant sur la connaissance sommaire des dispositifs régionaux, démarche dès l'été 2006 les différentes directions en charge de dispositifs participatifs. La rédaction de la brochure est confiée à une agence de presse lyonnaise, alimentée par la DPERC :

« On a donné les coordonnées, à l'agence, de citoyens, de directions, etc. pour voir s'ils avaient des questions... Enfin ouais, les citoyens pour les témoignages forcément, mais des questions par rapport aux autres services. Et une fois que... je sais pas s'ils les ont contacté ou pas, mais une fois qu'on a eu les textes on les a refait validé par les directions. » (Entretien, fonctionnaire)

La brochure présente deux caractéristiques principales. Premièrement, elle qualifie quantitativement et qualitativement la démocratie participative en Rhône-Alpes : le nombre des participants<sup>920</sup> et le visage de certains d'entre eux<sup>921</sup> viennent incarner la réalité de cette participation. Deuxièmement, la structure même de la brochure reflète la manière dont la coalition tente de présenter son action comme une mise en cohérence globale d'un agencement de dispositifs épars : la brochure présente tout d'abord, dans les quatre premières pages, l'adoption d'une « politique » en faveur de la démocratie participative<sup>922</sup> au nom de laquelle un ensemble de dispositifs (Ateliers Citoyens, réseau régional, colloque) a été adopté. La brochure présente ensuite les « Instances Territoriales de Participation » (ITP) : Comités de ligne, Conseils locaux de développement, Contrats Territoriaux Emploi Formation. Enfin, la brochure consacre deux pages aux initiatives de démocratie participative à travers le monde. Des expériences étatsunienne, canadienne, péruvienne, brésilienne, vénézuélienne, espagnole, estonienne, indienne, philippine sont succinctement décrites et positionnées sur une mappemonde. Un « schéma récapitulatif de la démarche » vient conclure la brochure et offre à lui seul une vision de cette entreprise de mise en cohérence de l'agencement participatif en Rhône-Alpes (cf. Volume 2, Annexe 9). Ce schéma, largement artificiel, dans la mesure où il est mené par une cellule administrative recomposant du sens à partir d'éléments adoptés

---

<sup>920</sup> Chaque dispositif est attaché à une série de chiffre, fournis en encadré : les différentes ITP, toutes gérées en dehors de la tutelle du vice-président, sont « chiffrées » : 56 citoyens dans les comités de ligne, 3000 dans les Conseils locaux de développement, 216 dans les Contrats Territoriaux Emploi Formation. La démocratie participative en Rhône-Alpes correspond elle-même à 250 membres d'un réseau, 130 citoyens tirés au sort, 52 projets financés en 2006 pour 350000 € de budget, 17 intervenants et 150 participants pour un colloque.

<sup>921</sup> Sur chaque page figure un entretien rapide auprès d'un « participant » de chaque démarche. Chaque administration fournit ainsi le contact d'un « citoyen » de sa connaissance susceptible d'évoquer la démarche. Ainsi, pour la DPERC, on retrouve parmi eux un des membres actifs du « collectif des vingt-deux ». Il s'agit de Guillaume Pillard, urbaniste architecte originaire d'Ardèche. Parlant « au nom » du collectif des 22, ce dernier salue l'initiative régionale en rappelant que son rôle sera celui de « soutien » ; « contrairement aux autres collectivités, la région n'était pas obligée d'engager cette démarche. Elle l'a fait. À nous de saisir cette opportunité pour construire de nouvelles pratiques de gouvernance », in *Démocratie participative. Une démarche ambitieuse* 2007, p. 5.

<sup>922</sup> La délibération est directement mise en avant : « Le 15 décembre 2005, les élus régionaux votent en séance plénière pour une « politique régionale en faveur du développement de la démocratie participative ». En janvier 2006, ils précisent les modalités de cette politique qui fait de Rhône-Alpes une région exemplaire en la matière », *Démocratie participative. Une démarche ambitieuse* 2007, p. 4. La démocratie participative est à nouveau définie à cette occasion : « C'est ce qu'on appelle la démocratie participative et qui se traduit concrètement par l'information, la consultation, la concertation, la participation et la co-élaboration citoyennes », *Démocratie participative. Une démarche ambitieuse* 2007, p. 5.



par ailleurs selon des logiques et par des acteurs totalement autonomes, incarne le positionnement adopté par la coalition démocratie participative : celui de l'énonciateur d'un mythe. Si l'on s'en tient à la lecture de la brochure, le conseil régional disposerait d'une visée collective concernant la démocratie participative et inaugure grâce à elle une nouvelle forme cohérente d'exercice des activités gouvernementales.

En réalité, la production d'un prétendu *sens commun* engage plus les agents qui l'entreprennent que ceux auxquels ils s'adressent. L'entreprise d'édition et de définition de la coalition ne vise que très faiblement une éventuelle harmonisation interne des usages terminologiques de la démocratie participative, pas plus qu'elle n'entend rapatrier les différents dispositifs évoqués (les ITP) dans le giron du quatrième vice-président. Ce travail d'édition n'est pas l'objet de protestations majeures de la part des partenaires politiques du vice-président, sans susciter d'intérêt spécifique pour autant. Les tensions entourant la brochure existent toutefois, mais concernent moins le principe de celle-ci que l'étendue de sa diffusion. En effet, la coalition se montre exigeante sur ce point et se heurte au refus du cabinet présidentiel de valider les objectifs du vice-président et du directeur de la DPERC, comme le relate ce dernier :

« Et puis avec le cabinet, l'achoppement c'était la diffusion. Puisque *le vice-président* voulait le diffuser, je sais plus, aux 28000 conseillers municipaux de Rhône-Alpes et finalement on l'a diffusé aux 28000 maires, sachant que *le vice-président* dit les maires s'en foutent mais les conseillers municipaux ça les intéresse. Il a pas tort. [...] Bon mais après... après si vous voulez ici chaque VP fait une brochure, mais la diffusion de la brochure tout le monde s'en fout. Le principal c'est que quand il rencontre quelqu'un il dit tiens j'ai une brochure qui explique ma politique, quoi. Nous on essaye de faire des choses pour qu'elles soient diffusées, donc on a atterri sur une autre planète, quoi. Les autres ils tirent à je sais pas 5000 exemplaires et nous on dit ben y a déjà les 11000 et puis y a les 2800 maires, donc on a du tirer à 15000 mais la première liste qu'on avait faite, c'était énorme. » (Entretien, fonctionnaire)

Ces tensions révèlent l'importance de ce type d'opération pour la coalition démocratie participative. Celle-ci ne cesse de (re)définir la démocratie participative et cherche à diffuser sa définition le plus possible et à fédérer le plus grand nombre d'acteurs possibles autour d'elle.

## 2) Un réseau régional fragile

Comme annoncé dans la plupart des annonces programmatiques, la coalition en charge de la démocratie participative entreprend dès l'année 2005 de constituer le « réseau régional de la démocratie participative ». Ce réseau est le résultat d'une démarche unilatérale en provenance du vice-président. Celui-ci, aidé de son collaborateur, établit une liste de « professionnels », de militants

et de praticiens de la démocratie participative identifiés sur le territoire régional et les regroupe au sein d'un fichier, sur le modèle de celui des « 11000 » :

« C'est un réseau de praticiens. C'était de dire il y a déjà des gens qui font des choses... [...] C'était la capitalisation des expériences. La mise en réseau et la capitalisation. En disant n'allons pas chercher très loin, capitalisons tout ce qui se fait et puis mettons les en réseau, interconnexions-les. C'est formidable qu'un jour le maire de « Chandigon-les-pieds-de-bœufs » puisse aller sur un site quelconque, un machin et dire, tiens, il y a le maire de « Toufreville-la-Corbeline » qui fait quelque chose de très bien. Bon. Et bien voilà, c'était ça l'idée. Et capitalisons. Capitalisons. C'était ça l'idée du réseau. » (Entretien collaborateur)

L'identification des « gens qui font des choses » est menée par le collaborateur, de concert avec la DPERC. Les interlocuteurs progressivement contactés sont cooptés au sein du réseau :

« Donc c'est *le collaborateur du vice-président* qui a pris les contacts dans tous les départements donc on a fait des réunions un peu par département, ou en tout cas par antenne. On a fait une réunion à Aix, on a fait une réunion à Lyon, on a fait une réunion à l'époque à Guilhaumand-Granges, donc à Valence, où avait été invité un peu tout les gens que *le collaborateur* et nous avons pu identifier comme faisant, ou voulant faire, ou disant faire de la démocratie participative. Et avec le bouche à oreille on a constitué le réseau comme ça. » (Entretien fonctionnaire)

La composition de ce réseau de « professionnels » cooptés<sup>923</sup> est aléatoire et évolue en fonction des désistements et des ajouts, opérés tout au long du mandat. En raison d'un manque de recul de la DPERC sur l'évolution de la liste, la liste des membres du réseau fait l'objet d'une étude sous la forme d'un rapport de stage en 2006<sup>924</sup>. L'effectif global pris en compte est alors de 207 personnes. Les résultats de ce rapport dégagent les grandes caractéristiques des membres de ce réseau : 40% sont des responsables associatifs, 24% des élus, 14% des fonctionnaires et 6% sont des professionnels (Tableau 45a). Parmi les élus, on constate une large domination des élus de gauche et parmi eux, des membres du PCF (Tableau 45b).

---

<sup>923</sup> On peut citer l'exemple des chargées de mission en charge de la participation citoyenne au sein de la mairie de Grenoble, qui confirme avoir été introduit dans la base d'acteurs sans le solliciter : « Au niveau région, on a intégré de fait parmi les professionnels, etc. Et on s'y est pas plus impliqué que ça en dehors des ateliers citoyens » (Entretien). Une chargée de mission note également que la composition du réseau est soumise à des entorses notables, puisque le « collectif des 22 » est intégré aux réseaux : « Il [*le vice-président*] veut pas que les citoyens rentrent dans le réseau ce qui est un peu bizarre, parce qu'il y a des citoyens, genre ceux du comité technique je sais pas comment ils ont pu atterrir là, oui si parce que je crois qu'on a mis le comité technique dans le réseau et du coup il y avait forcément les citoyens, il y a les 22 qui y sont, parce que eux ils ont le droit, le fameux collectif des 22. Et puis les autres il a pas voulu. » (Entretien, fonctionnaire). Cette cooptation s'adjoint toutefois des moyens : la Délibération n° 05.12.686 du 6 octobre 2005 prévoit en effet « le principe d'une prise en charge aux frais réels des dépenses liées aux déplacements, des personnes membres du réseau régional de démocratie participative - à l'exclusion des membres des assemblées et du personnel de la région -, appelés à intervenir ou à participer à des réunions du réseau à l'initiative de la région ».

<sup>924</sup> Palemagna-Korot 2006. Les références de ce travail sont livrées dans les sources de notre thèse.

**Tableau 45 a et b : Répartition des membres du réseau régional de démocratie participative selon catégorie<sup>925</sup> et des élus selon le parti (2006)**

Statut	Nombre	Pourcentage	Tendance politique	Nombre	Pourcentage
Elus	49	24	PCF	18	38
Techniciens-fonctionnaires	30	14	PRG	1	2
Médias	3	1	PS	7	15
Associations	83	40	Grenoble Objectif citoyenneté	2	4
Professionnels	13	6	Verts	5	11
Citoyens engagés	22	11	Société Civile	1	2
Non communiqué	7	3	Non connu	6	13
Total	207	100	UMP	1	2
			Divers Gauche	4	9
			Sans Etiquette	2	4
			Total	47	100

Source : Palemagna-Korot 2006, pp. 26-27

**Tableau 46 : Répartition des membres du réseau selon catégorie (2007)**

Catégorie	Effectifs	Pourcentage
Association	82	31,9
Elu (autres)	49	19,1
Citoyen	33	12,8
Fonctionnaire (autres)	30	11,7
Professionnel	28	10,9
Elu régional	10	3,9
Syndicat	8	3,1
Fonctionnaire régional	6	2,3
Néant	5	1,9
Universitaire	4	1,6
Militant politique	2	,8
Total	257	100,0

Source : Palemagna-Korot 2006.

L'analyse du fichier des membres du réseau actualisé à la fin de l'année 2007 (Tableau 46) confirment ces tendances, tout en fournissant plus de détails sur la composition précise de la liste. Le fichier comporte 257 membres en 2007. Même si les catégorisations générales ont été modifiées<sup>926</sup>, on observe que les associations (31,9%), les élus (23%), les fonctionnaires (14%) et les professionnels (11%) dominent encore le réseau (Tableau 46). Le collège « association » est de loin le plus important. Il est composé d'une très grande variété d'acteurs associatifs : membres d'instances consultatives (Conseils Locaux de Développement, Conseil de Développement, Comités de quartier), présidents d'associations et de « collectifs citoyens » constituent l'essentiel de ce

<sup>925</sup> Cf. Palemagna-Korot 2006, p. 26. L'auteur fournit le détail de ses catégorisations : « Elus : Ce sont les élus du Conseil régional et des autres collectivités de Rhône-Alpes ; Tech-Fonct : Ce sont les techniciens-fonctionnaires du Conseil régional et des autres collectivités de Rhône-Alpes, Assos ; Ce sont les associations indépendantes et celles portant un projet de collectivité (par ex. intercommunalité) ; Prof ; Ce sont les professionnels représentant un Bureau d'Etudes ou autres et ceux à titre individuel/consultant ; Cit. Eng : Ce sont les citoyens engagés ayant témoigné lors de la démarche « Construire Rhône-Alpes ensemble » Palemagna-Korot 2006, p. 26.

<sup>926</sup> Compte tenu des individus répertoriés sur la liste, il nous a semblé nécessaire de modifier les classements par catégories opérées dans le rapport de stage de 2006.

groupe. On trouve parmi eux des personnalités régionales reconnues pour leur engagement, comme Mariette Cuvelier, militante associative drômoise connue pour sa résistance contre le projet de tracé TGV Paris-Marseille<sup>927</sup> et désormais impliqué dans un CLD. Concernant les élus répertoriés, 4% d'entre eux sont des élus régionaux. Impliqués dans le groupe de travail ou dans d'autres instances de suivi des questions de démocratie participative – comme nous le verrons – ces élus sont comptabilisés au même titre que les autres. Le reste du contingent d'élus (19, 1%) est composé d'une majorité d'élus de gauche (PC et PS – Tableau 47) même si la balance qui penchait en faveur du PC a été très nettement équilibrée. Ces élus sont majoritairement en provenance des départements de l'Isère, de la Loire et du Rhône (Tableau 48) et essentiellement maire de leur commune (Tableau 49).

**Tableau 47 : Répartition des élus (hors régionaux) selon le parti (2007)<sup>928</sup>**

Parti	Effectifs	Pourcentage
Parti Communiste	16	32,7
Parti Socialiste	16	32,7
Verts	5	10,2
Sans Etiquette	4	8,2
Divers gauche	3	6,1
Go Citoyenneté	2	4,1
UMP	2	4,1
Divers droite	1	2,0
Total	49	100,0

**Tableau 48 : Répartition des élus (hors régionaux) selon le département (2007).**

Département	Effectifs	Pourcentage
Isère	18	36,7
Loire	9	18,4
Rhône	8	16,3
Savoie	7	14,3
Haute-Savoie	6	12,2
Ardèche	1	2,0
Total	49	100,0

**Tableau 49 : Répartition des élus (hors régionaux) selon la fonction**

Fonction	Effectifs	Pourcentage
Maire	26	53,1
Adjoint au Maire	12	24,5
Conseiller municipal	8	16,3
Conseiller communautaire	2	4,1
Conseiller général	1	2,0
Total	49	100,0

<sup>927</sup> Cf. Mariette Cuvelier, *Le TGV du Prince*, Paris, Ed. Dagrno 2001. M. Cuvelier coordonne depuis la fin des années 1980 un regroupement d'associations d'opposants au tracé de la ligne TGV retenu par l'Etat.

<sup>928</sup> Les données des tableaux 47, 48 et 49 sont extraites de Palemagna-Korot 2006.

Parmi ces élus se trouvent également quelques personnalités très impliquées dans les questions de démocratie participative sur le territoire régional<sup>929</sup>. Le groupe des « fonctionnaires », regroupe quand à lui des agents publics territoriaux en charge des questions de « démocratie » au sein de leur institution. Alors que 2,3% des fonctionnaires répertoriés dans le fichier travaillent pour la région – il s’agit des agents responsables des antennes locales du conseil régional – l’immense majorité des fonctionnaires territoriaux appartenant au réseau sont chargés de mission ou responsables de la « politique de la ville », de la « démocratie participative », de « démocratie locale », « pôle habitant » et travaillent pour la majorité d’entre eux à l’échelle municipale ou intercommunale (Tableau 50).

**Tableau 50 : Répartition des fonctionnaires (hors régionaux) selon institution (2007)**

Institution	Effectifs	Pourcentage
Municipalité	18	62,1
Agglomération	6	20,7
Autre	3	10,3
Conseil général	1	3,4
Etat	1	3,4
Total	29	100,0

Source : Palemagna-Korot 2006

Parmi le groupe des « professionnels », on trouve des consultants (qui constituent le plus important contingent de professionnels), des acteurs impliqués dans le travail et le développement social mais également des journalistes et des formateurs. On note encore la présence de deux « militants politiques » – un membre du PCF et une autre du réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie – huit syndicalistes dont deux des vice-présidents du CESR et quatre universitaires (dont l’auteur de cette thèse). Enfin, le groupe des « citoyens » est composé de différents participants aux instances participatives régionales : le collectif des 22 et les membres du « comité technique » (que nous aborderons ultérieurement) en composent l’essentiel. Malgré quelques évolutions, les tendances du réseau sont donc stables. Celui-ci regroupe en son sein différents types de partisans et praticiens de la démocratie participative identifiés sur le territoire, dans différents secteurs : maires « soutiens », consultants, fonctionnaires responsables de dispositifs, militants associatifs.

Pourtant, une fois coopté, le réseau ne parvient jamais à s’autonomiser. Il ne vit que par l’intermédiaire des initiatives du conseil régional et n’existe pas véritablement en dehors de ces activités. La gestion du réseau constitue une véritable tâche administrative assumée par la DPERC. Elle est confiée à la deuxième chargée de mission démocratie participative, arrivée en 2006. Celle-ci a pour mission de mettre en œuvre la principale activité du réseau, à savoir des rencontres

<sup>929</sup> Comme Gérard Claisse, 27ème Vice-président du Grand Lyon, Chargé de la participation citoyenne et du Conseil de Développement, ou les maires (et quelques conseillers municipaux) communistes de communes expérimentant des pratiques « participatives » (Givors, Pont-de-Claix, Grigny).

occasionnelles sur le territoire régional destinées à présenter une expérience précise de démocratie participative aux autres membres du réseau. Ces évènements sont nommés « grills » en rapport avec leur organisation sous forme d'exposé/questions. Les grills sont généralement organisés à l'initiative de la coalition, sur demande ou proposition d'un membre du réseau ou sollicitation du conseil régional. Elles ont généralement lieu le samedi matin à travers tout le territoire régional. L'expérience présentée « reçoit » le réseau pour une séance d'exposés et de débats. Ces réunions sont suivies de la publication d'une revue, venant compléter l'activité d'édition de la DPERC. La revue, intitulée « la démocratie participative en pratiques. La lettre du réseau régional de démocratie participative », comporte 13 numéros et 9 éditions spéciales<sup>930</sup>. Les 13 numéros « normaux » sont tous consacrés à des expériences de démocratie participative présentes sur le territoire régional et cooptés dans le réseau<sup>931</sup> mais également quelques expériences menées par le conseil régional<sup>932</sup>. La lettre, diffusée par Internet, constitue le moyen d'expression le plus conséquent de la coalition, sans pour autant mettre en avant l' élu en charge<sup>933</sup>. Au-delà de sa composition et de son activité, le réseau est largement conçu et pratiqué comme un instrument « publicitaire ». Les membres du réseau reçoivent un flot régulier d'informations par courrier informatique, sont invités à différents évènements et tenus au courant des déclinaisons et impulsions de la politique régionale.

Mais la cooptation atteint rapidement ses limites. La réalité de la participation effective aux grills témoigne du caractère largement artificiel du réseau. Sur les sept premières réunions du réseau, la DPERC comptabilise une participation moyenne de 26 participants. Le rapport d'évaluation effectué en 2006 affirme que 54% du réseau n'a participé à aucune réunion et que 26% n'a assisté qu'à une seule. Seul 5 personnes ont assisté aux six premiers grills (Tableau 51). Le réseau régional, présenté par le vice-président comme une réalisation importante de sa délégation, ne peut en aucune manière être considéré comme une alliance effective entre partisans de différents secteurs et collectivités. La logique du réseau demeure éminemment descendante (la région vers ses partenaires). Son impact est absolument impossible à quantifier et demeure plus que jamais incertain : certes, les expériences

---

<sup>930</sup> La liste et les références de tous les numéros sont fournies dans l'inventaire des sources de notre thèse. Nous ne citerons dans le corps du texte que le numéro d'édition et la date de parution.

<sup>931</sup> le conseil consultatif budgétaire de la ville de Pont-de-Claix en Isère (n°2, mars 2006), un numéro de bilan et de débat sur la participation des habitants dans l'agglomération grenobloise (n°5, juin 2006), le Plan Communal de Développement Durable de la Ville de Cran-Gevrier en Haute-Savoie (n°8, avril 2007), ou le budget participatif de la ville de Grigny dans le Rhône (n°13, mai 2008) comptent parmi les expériences exposées et débattues sous la houlette de la coalition démocratie participative.

<sup>932</sup> Toutefois les lettres du réseau sont également utilisées pour assurer la diffusion des « expériences régionales » : deux numéros (n°7, octobre 2006 ; n°12, avril 2008) sont consacrés au bilan et aux perspectives de l'action du conseil régional en matière de démocratie participative et la totalité des 13 numéros spéciaux de la revue sont consacrés à différents évènements ou dispositifs régionaux. La plupart des numéros accompagnent la tenu d'un évènement (colloques, rencontres, etc.) lorsque que celui-ci est organisé par la coalition.

<sup>933</sup> Aucune des lettres ne comporte d'éditorial et l'ensemble du texte et des développements est entièrement consacré à l'expérience mise à l'honneur.

mises en avant à travers le réseau, bénéficient d'une diffusion potentiellement importante. le réseau régional ne semble pas pour autant être particulièrement investi par les acteurs présents sur des territoires infrarégionaux.

**Tableau 51 : Participation du réseau aux « grills »<sup>934</sup>**

Nombre de rencontres	Nombres de membres du réseau	Pourcentage
Présence à 6 rencontres	0	0
Présence à 5 rencontres	5	2
Présence à 4 rencontres	2	1
Présence à 3 rencontres	16	8
Présence à 2 rencontres	18	9
Présence à 1 rencontre	53	26
Présence à aucune rencontre	111	54
Total	205	100

Source : Palemagna-Korot 2006

Quoiqu'il en soit, les 250 membres du réseau permettent à la coalition de s'insérer, même fragilement, dans un paysage local très actif en matière de démocratie participative. Placée à la tête de ce réseau aux membres globalement peu impliqués et essentiellement consommateurs d'informations, la coalition tient à faire figurer dans le bilan de leur action en permanence une activité d'animation et de « mutualisation » des pratiques locales de démocratie participative. Une activité d'animation qui place la démocratie participative régionale dans le panel des « expériences participatives ».

### 3) Colloques et rencontres : débattre et incarner la démocratie participative

Si le réseau permet une insertion locale, les colloques et autres rencontres visent l'inscription nationale et internationale de la « politique » menée par la coalition en matière de démocratie participative. Pas moins de quatre événements sont organisés en à peine trois ans (juin 2006-mai 2009) par la coalition au titre de sa délégation. Tous ont pour point commun de positionner la coalition démocratie participative à l'interface entre l'institution régionale et un univers de praticiens, théoriciens, militants. L'action du directeur de la DPERC en la matière est absolument cruciale : il parvient à convaincre le vice-président de l'intérêt de ce type d'événements et mobilise, pour l'occasion, les réseaux qu'il côtoie depuis plusieurs années. Pourtant, on observe une évolution dans ces rencontres : si les premiers événements concernent un public ciblé et souvent professionnel (universitaires, élus, fonctionnaires), les rencontres suivantes sont beaucoup plus pratiquées comme des exercices eux-mêmes « participatifs », soit qu'elles entendent associer les acteurs locaux à la préparation de l'événement, soit qu'elles souhaitent offrir une tribune à une catégorie de public spécifique (précaires, femmes).

<sup>934</sup> Palemagna-Korot 2006, p. 33. Rappelons que ces pourcentages sont établis sur un effectif global variable.

La première étape de cette association des différentes « sphères » composant le paysage participatif français et européen, survient le 13 juin 2006. Le conseil régional Rhône-Alpes organise en ce jour un colloque sur la démocratie participative. Prévu à l'origine comme un rassemblement de différentes régions européennes, le colloque se structure finalement autour de présentations d'expériences participatives et d'interventions « scientifiques ». Loïc Blondiaux, Sandrine Rui, Dominique Bourg, Marion Gret et Denis Muzet<sup>935</sup> sont sollicités pour intervenir sur le thème de la journée<sup>936</sup> et en réaction aux interventions des « praticiens ». Parmi les expériences régionales françaises représentées, on note la présence de la vice-présidente chargée de la démocratie régionale en Ile-de-France, venue évoquer la mise en place du CRJ, la région Nord-Pas-de-Calais, représentée par un fonctionnaire territorial (le directeur de la 3DPE) venu évoquer pour sa part l'expérimentation d'une conférence de citoyen<sup>937</sup>, mais également de le vice-président écologiste de la région Aquitaine, délégué à l'économie sociale et solidaire, à la citoyenneté et à la démocratie participative<sup>938</sup>. D'autres expériences participatives sont également (re)présentées<sup>939</sup>.

La structure de cette rencontre est le témoin de son objectif : elle vise en réalité à renforcer les relations qu'entretient la coalition régionale avec les réseaux académiques et militants mobilisés à travers le monde sur l'enjeu de la démocratie participative. L'évènement est médiatisé, par des tiers extérieurs<sup>940</sup> mais également par la région<sup>941</sup> sans pour autant prendre la forme d'une réunion publique. Au sein du conseil régional, ce colloque n'implique que la coalition : en dehors de celle-ci, les élus et fonctionnaires régionaux ne sont absolument pas mobilisés. Les régions françaises et

---

<sup>935</sup> Les interventions des quatre des cinq « spécialistes » sont intégrées telles quelles dans les actes du colloque publiés quelques mois plus tard. Notons que Denis Muzet reprend dans son exposé les grandes lignes de l'analyse qu'il avait fournie à propos des onze réunions publiques de 2005. Notons enfin que les intervenants ont tous répondu à cinq questions communes adressées par le vice-président. Ces réponses figurent également dans les actes.

<sup>936</sup> Les interventions osant ensuite publiées, Cf. Conseil régional Rhône-Alpes, « *Premières rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. Regards croisés, enjeux et perspectives* », actes du colloque, 95 p. Nous citons désormais ce document comme suit : Actes colloque Rhône-Alpes 2006.

<sup>937</sup> Nous reviendrons largement sur ces expérimentations dans le chapitre suivant et dans l'Annexe 1, III.

<sup>938</sup> Ce dernier fait ainsi le bilan de la « démocratie de concertation » (Actes colloque Rhône-Alpes 2006, p. 42) qu'il entend mettre en place en Aquitaine, évoquant les Groupes Inter-Assemblée, structures consultatives réunissant des représentants du CESR et des élus régionaux, le SRADT aquitaine dont la méthodologie est assurée par l'ancien collaborateur du vice-président rhônalpin et enfin l'usage des NTIC destiné à développer la « E-démocratie ou la E-gouvernance » (*Ibid.*, p. 42). Plus concrètement cette concertation se matérialise par l'ouverture de tribunes pour les groupes politiques sur le site Internet régional, la diffusion publique des séances plénières et l'ouverture d'un forum de discussion à l'occasion du SRADT. Fustigeant le manque de budget accordé à la démocratie participative (« Cela dit, c'est quand même un vrai problème. Nous avons un Président qui est très prudent et très économe, il en est ainsi... ! » *Ibid.*, p. 42), le vice-président d'Aquitaine signale aux différents représentants d'expériences participatives qu'il mène son action sous contrainte et a déjà obtenu beaucoup, compte tenu du contexte.

<sup>939</sup> Une plate-forme collaborative d'expression publique de la ville de Rennes, un panel citoyen européen présenté par l'association *Economie et Humanisme*, différents budgets participatifs européens présentés par Giovanni Allegretti, urbaniste italien, figure de proue des réseaux mondiaux de promotion de la démocratie participative, des expériences espagnoles présentées par Ernesto Ganuza-Fernandez, chercheur à l'Institut des Etudes en Sciences Sociales d'Andalousie, ou encore une expérience estonienne de « e-démocratie ».

<sup>940</sup> Cf. « La démocratie participative en recherche d'évolution », *Le Progrès*, 14/06/2006.

<sup>941</sup> *La démocratie participative en pratiques*, n° spécial, septembre 2006.



européennes sont également peu concernées par l'évènement<sup>942</sup>. Le public est majoritairement composé des militants et praticiens locaux de la démocratie participative, proche des profils présents au sein du réseau : une centaine de participants, dont une vingtaine d'élus locaux, une trentaine de professionnels et responsables associatifs et une dizaine de fonctionnaires territoriaux, assistent aux échanges<sup>943</sup>. Les universitaires occupent une place centrale durant ce colloque. La conclusion de Sandrine Rui reflète la manière dont les acteurs régionaux tiennent à « faire entendre » l'opinion du monde académique sur l'expérience régionale<sup>944</sup>. Le colloque est également l'occasion d'affirmer publiquement l'engagement régional rhônalpin en faveur de la démocratie participative, en présence des universitaires et des militants de la démocratie participative. Le quatrième vice-président, auteur du discours introductif et conclusif, dispose d'une indéniable tribune pour affricher (à nouveau) ses ambitions et participer aux débats. Le président du conseil régional rappelle quant à lui dans son discours introductif que « l'exécutif régional souhaite asseoir une reconnaissance et une réelle valorisation de la démocratie participative au cœur des politiques régionales »<sup>945</sup> et affirme que « la démocratie participative apporte, *j'en suis convaincu*, une vraie richesse : elle fait intervenir tous les élus de la région, tous les domaines de la vie quotidienne, tous les territoires »<sup>946</sup>.

La deuxième étape de l'association de ces réseaux à la coalition en charge de la démocratie participative se déroule à la fin de l'année 2007 : il s'agit de la Rencontre Mondiale intitulée « La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? », organisé les 10, 11 et 12 décembre 2007. Evoqué dès les premiers temps de la mandature du vice-président<sup>947</sup>, cet évènement est l'occasion pour la coalition de mettre en pratique les principes de la démocratie participative. En effet, l'originalité de la Rencontre Mondiale tient essentiellement à son organisation mêlant de manière substantielle autorités publiques, réseaux militants et experts de la participation, de la préparation à l'animation de l'évènement. Contrairement au colloque de 2006, la coalition ne

---

<sup>942</sup> Hormis les intervenants à la tribune, représentant l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et l'Aquitaine, seulement neuf élus régionaux rhônalpins dont aucun vice-président, un seul fonctionnaire régional (en dehors de la DPERC présente au grand complet) et deux représentants de la région Lorraine comptent parmi les participants.

<sup>943</sup> Nous avons-nous-même assisté à ce colloque, dans une période où nous envisageons le début de notre travail de thèse.

<sup>944</sup> En l'occurrence, la sociologue affirme que « les expériences présentées ce matin ont montré qu'il était pourtant possible d'instituer des dispositifs participatifs à l'échelle régionale » (Actes colloques Rhône-Alpes 2006 p. 70) et entend démontrer qu'au « regard des difficultés – pointées par Loïc Blondiaux – que rencontre la participation, les défauts de la région pourraient bien s'avérer en réalité de véritables atouts » (Actes colloques Rhône-Alpes 2006 p. 70). Ainsi, la jeunesse de la classe politique régionale, l'obligation d'une montée en généralité des thèmes soumis à participation compte tenu de la taille du territoire et l'enjeu de la construction d'une identité commune seraient autant d'arguments plaidant pour une plus forte démocratie participative d'échelle régionale, d'autant plus impérative que les régions seront amenées à jouer un rôle toujours plus grand dans le cadre de la construction européenne. Les régions sont ainsi publiquement reconnues comme « capables » de développer des formes vertueuses de démocratie participative.

<sup>945</sup> Actes colloque Rhône-Alpes 2006, p. 6

<sup>946</sup> *Idem*. On retrouve dans le discours présidentiel toutes les initiatives mises en avant par ailleurs par le vice-président : l'espace citoyen (p. 8), les Ateliers Citoyens (p. 8), le réseau régional (p. 7) et le soutien aux projets (p. 7).

<sup>947</sup> Les premières notes programmatiques du consultant signalaient déjà l'ambition d'organiser « Le forum mondial des territoires participatifs ».

souhaite pas organiser seule les Rencontres Mondiales. Au total, une dizaine de partenaires seront concrètement associés à la préparation. Ces partenaires sont répartis en fonction des trois temps de l'évènement et regroupent deux types d'acteurs : des interlocuteurs institutionnels du conseil régional<sup>948</sup>, des associations locales<sup>949</sup> et du « comité des acteurs locaux » créée pour l'occasion<sup>950</sup>. Le comité de pilotage de la Rencontre Mondiale est ainsi composé de l'ensemble des ces personnes physiques et morales, à l'exception des associations financées dans le cadre de l'appel à projet.

La DPERC devient alors la plate-forme de centralisation et de coordination de l'ensemble de ces acteurs. Le comité de pilotage de la Rencontre illustre à lui seul l'étendue des difficultés auxquelles se trouvent confrontée l'administration : entre la fondation européenne, le réseau d'extrême gauche, le professeur marxiste et le doctorant délégué, la collaboration est difficile et les incompréhensions manifestes, comme dans le cas de l'usage de la méthode dite de « cartographie conceptuelle », créée par la FPH<sup>951</sup> et devant permettre à Pierre Calame, son président, de faire une synthèse générale des

---

<sup>948</sup> Quatre acteurs centraux organisent quatre « ateliers » décentralisés tenus le 10 décembre, organisés dans quatre villes de la région (Lyon, Grenoble, Valence, Saint-Etienne). Chacun de ces partenaires est issu des réseaux du vice-président ou du directeur de la DPERC. L'atelier de Lyon est confié à La Fondation pour le Progrès de l'Homme, proche du directeur de la DPERC et déjà collaboratrice des activités de la DPERC en matière de démocratie participative. L'atelier de Saint-Etienne est confié au réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie (DRD), dont Martine Toulotte, urbaniste grenobloise militante, proche du vice-président et membre du réseau régional de démocratie participative, est cofondatrice aux côtés de Jean-Blaise Picheral, urbaniste dunkerquois lui aussi militant (Picheral Toulotte 2006) L'atelier de Valence est confié à Bernard Gerbier, universitaire, professeur d'économie et proche du Parti Communiste. L'atelier de Grenoble est confié à Olivier Ihl, directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, sollicité par le vice-président dans le cadre d'un projet de collaboration plus vaste entre l'IEP et le conseil régional. trois autres partenaires se voient confier l'organisation de « tables rondes », le mardi 11 après-midi. Sylvie Jan, militante féministe proche du Parti Communiste, organise une table ronde sur l'égalité femme-homme. Jaime Perez, militant altermondialiste grenoblois, lui aussi proche du PC, organise un table-ronde sur l'implication de la jeunesse. Un groupe intersyndical, constitué à partir du CESR, organise une table-ronde sur le syndicalisme mondialisé. Chacun de ces partenaires a pour mission d'organiser son atelier de manière autonome : choix des invités, organisation des débats, éventuelles sous-thématiques sont pris en charge par les partenaires, rémunérés pour l'occasion. Seule la logistique est assurée par les services administratifs de la région (DPERC, communication, moyens généraux). Nous avons développé par ailleurs le détail de l'organisation de l'évènement, ainsi qu'une lecture du positionnement adopté par le conseil régional grâce à ces rencontres. (Gourgues 2008b).

<sup>949</sup> Des « forums », organisés le mardi 11 (matin), sont confiés aux associations financées par la région dans le cadre de la politique de démocratie participative. Ces associations ont en effet répondu à un appel à projet, lancé en début d'année 2007 et géré par la DPERC. Les responsables de la cinquantaine de projets retenus ont donc pour mission de construire et d'animer des « forums », tenus simultanément. Au total, dix-neuf forums sont organisés en deux plages horaires. De 9h30 à 11h30, les dix premiers se déroulent simultanément, puis de 13h à 15, les neuf derniers se déroulent également simultanément.

<sup>950</sup> En mars et septembre 2007, deux réunions sont organisées par la DPERC avec le « comité des acteurs locaux », prenant la forme d'une convocation des membres du réseau régional et des différents participants aux instances participatives du conseil régional (comités de ligne, CTEF, CLD, ateliers citoyens, etc.). L'implication de ces acteurs en amont de la Rencontre Mondiale prend la forme d'un échange sur le contenu et l'organisation des ateliers et tables rondes, durant lesquels les prestataires doivent se confronter aux remarques des personnes impliquées dans la démocratie participative régionale. Des altercations peuvent alors survenir. C'est notamment le cas lors de la réunion du 22 septembre, durant laquelle une confrontation surgit entre les participants intervenant au nom du « comité des acteurs locaux » et les organisateurs d'un des quatre ateliers. A la suite de cette houleuse rencontre, l'organisateur rédige une sorte de rapport, transmis à la DPERC intitulé « La démocratie participative au risque de la démagogie », dans laquelle il fustige à mots couverts l'organisation de telles séances.

<sup>951</sup> La cartographie conceptuelle est aussi nommée « atlas relationnel ». La fondation a mis au point un logiciel, nommé Desmodo, permettant de « structurer l'information en un ensemble cohérent et relié de notions clés issues d'un

rencontres<sup>952</sup>. Très concrètement, l'organisation de cette rencontre mobilise l'équipe de la DPERC durant un an et a totalement accaparé celle-ci durant les quatre derniers mois (septembre-décembre 2007). Le processus de préparation de la Rencontre Mondiale expose alors la coalition à plusieurs épreuves<sup>953</sup>.

Premièrement, la Rencontre Mondiale engendre une explosion de la charge de travail administratif, sous l'effet de plusieurs facteurs. D'une part, le vice-président décide de fixer des objectifs très élevés quant au nombre de participants. L'élu multiplie les invitations et les appels à la participation, lors des différents déplacements et événements auxquels il prend part<sup>954</sup>. Au total, 750 personnes participeront le lundi, 1098 le mardi et 593 le mercredi, permettant ainsi à la région d'annoncer le chiffre de 1500 participants venus du monde entier. Au sein de l'administration régionale, le baromètre des inscriptions est scruté quotidiennement et de réguliers comptes-rendus sont effectués par le vice-président auprès du comité de pilotage de la rencontre et de la présidence de région. D'autre part, les événements liés à la préparation participative de la Rencontre multiplient les tâches. Ensuite, l'ouverture de contributions libres sur le site Internet de la rencontre alourdit encore un peu plus la gestion de la Rencontre<sup>955</sup>. Enfin, la médiatisation de l'évènement atteint des proportions jamais atteintes. Pour cet évènement, le travail de diffusion et d'édition opéré par la DPERC est encore plus considérable qu'à l'accoutumée<sup>956</sup>.

---

thésaurus ». Plus concrètement, la méthode appliquée à la Rencontre Mondiale consistait à faire retranscrire le contenu des débats en cours sous forme de mots clés dans une carte à quatre pôles. Les personnes chargées de retranscrire ces mots clés ont pu présenter leur travail au fur et à mesure du débat pour faire régir les participants (Pour plus d'informations : <http://www.desmodo.net/>). Cette-ci doit permettre d'extraire un même matériau de tous les débats (une soixantaine au total) qui se dérouleront pendant trois jours, afin de. Une des réunions du comité de pilotage consacrée au « test » grandeur nature de la méthode par les partenaires de la rencontre, se déroule dans un climat de tension qui révèle le peu d'intérêt commun des différents prestataires. Si chaque partenaire saisit l'opportunité régionale afin de développer son action et de fédérer son propre réseau, l'implication dans la rencontre demeure restreinte. La méthode est appliquée sans zèle et DRD tient une réunion interne à huit clos durant les « forums » du mardi 11 au matin.

<sup>952</sup> La synthèse réalisée à l'issue de cette rencontre a été livrée aux participants. Pierre Calame, « Contribution de Pierre Calame, Directeur Général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour *Le Progrès* de l'Homme. Document réalisé à l'occasion de la rencontre mondiale « Démocratie participative, pour quel développement ? » organisée en décembre 2007 par la région Rhône Alpes », Lyon 2007, 15 p.

<sup>953</sup> Notre participation active à l'organisation de cet évènement nous a permis d'établir une série d'observations concernant le processus de préparation.

<sup>954</sup> L'inscription aux trois jours de la Rencontre Mondiale est gratuite et au total 78 personnalités en provenance de 33 pays sont invitées (et prises en charge) par la région, afin de prendre part à tout ou partie de débats. De plus, à partir du mois d'octobre 2007, les membres de la DPERC s'accordent sur le fait de ponctuer la signature de leurs courriers informatiques par un bandeau publicitaire annonçant la tenue des Rencontres Mondiales et fournit un lien vers le formulaire d'inscription.

<sup>955</sup> Une stagiaire nouvellement arrivée est entièrement accaparée par la gestion de ses contributions, en lien quotidien avec l'agence de gestion du site Internet exclusivement dédié à la Rencontre Mondiale. La compilation et l'intégration des contributions Internet aux différents sous-événements engagent une lourde charge de travail.

<sup>956</sup> L'association *Economie et Humanisme*, proche du directeur de la DPERC, est sollicitée pour la réalisation d'un numéro spécial de la revue, distribué à tous les participants et regroupant une dizaine de contributions écrites (*Economie et Humanisme* 2007). La revue regroupe, outre une intervention préliminaire du conseil régional Rhône-Alpes expliquant les raisons de l'organisation d'une telle rencontre, des contributions de Jean-Blaise Picheral, Sandrine Rui, Gustave Massiah, ou Mariette Cuvellier. Trois numéros spéciaux de la lettre du réseau régional sont entièrement consacrés à la

Deuxièmement, cette charge de travail entraîne de vives tensions au sein de l'équipe administrative. L'ancien stagiaire arrivé en 2006 est embauché pour l'occasion et assure la coordination de l'équipe. Il est chargé dès mai 2007 de la supervision globale de l'évènement. Or, celui-ci ne parvient à faire face à la charge de travail qu'au prix d'une cadence hebdomadaire tout à fait anormale dans le cadre de la fonction publique territoriale. L'ensemble de l'équipe alors constituée (avec l'arrivée de deux nouveaux stagiaires et d'une embauche temporaire en novembre 2007) ne parvient que difficilement à assumer la charge de travail. La Rencontre Mondiale est un projet titanesque pour une petite équipe administrative dont les principaux membres sont très jeunes et globalement inexpérimentés. L'accumulation de tâches et l'ampleur de l'évènement finissent par pousser l'équipe administrative dans des limites qu'elle ne supportera que difficilement<sup>957</sup>. La DPERC tente alors de gérer la surcharge de travail provoquée par les appels tous azimuts à la participation<sup>958</sup>.

Troisièmement, le thème et le coût global de cet évènement font l'objet d'une polémique au sein de la majorité politique du conseil régional. Dès le mois de décembre 2006, la coalition se heurte à la mise en place d'un comité de suivi politique, imposé par le cabinet présidentiel, dont est volontairement exclu le directeur de la DPERC. Par l'intermédiaire de ce comité, les groupes politiques composant la majorité refusent le titre initialement choisi pour l'évènement (« Démocratie participative dans les territoires pour une autre mondialisation humaine et sociale ») et exige son changement. L'absence du directeur affaiblit le vice-président qui parvient, après presque deux mois de réunions et de tractations, à un consensus sur le titre final :

« Donc l'intitulé [...] a été discuté tout un comité d'orientation, je sais plus lequel, si c'est celui du mois de janvier, enfin j'en sais rien, pour devenir ce qu'il est aujourd'hui. Et c'est le fruit vraisemblablement d'heures de discussions et de négociations, ce qui fait que cet intitulé ne convient vraiment bien à personne, en tout cas chez nous. Mais que comme c'est le fruit d'un compromis politique, sur lequel et autour duquel *le vice-président*, je crois, a eu l'impression de perdre moins, que sur d'autres qui ont pu être proposés. » (Entretien, collaborateur).

---

Rencontre Mondiale et ses préparatifs (*La démocratie participative en pratiques*, n° spécial, mai 2007 ; n° spécial, octobre 2007 ; n° spécial, janvier 2008). Les médias associatifs, en partie financés par la région, couvrent également l'évènement et diffusent largement les interviews et reportages réalisés. Voir notamment sur le site de radio pluriel <http://www.radiopluriel.fr/spip/Les-assises-de-la-democratie.html>. La très faible couverture médiatique de l'évènement par la presse traditionnelle est toutefois un motif d'insatisfaction pour toute l'équipe de la coalition.

<sup>957</sup> Une réunion de crise est tenue le 26/10/2007. Lors de cette réunion, l'équipe de la DPERC exprime son exaspération auprès du vice-président et lui demande explicitement de débloquer les nombreux problèmes internes qui jalonnent la préparation : blocage du cabinet sur l'éditorial joint au programme, difficulté à mettre en place le « plan média » avec la direction de la communication, interventions diverses et variées de responsables politiques exigeant telles ou telles choses. Une embauche supplémentaire viendra répondre à ces revendications.

<sup>958</sup> Par exemple, celle-ci endigue à plusieurs reprises les initiatives du vice-président, comme par exemple l'idée d'inviter le fichier des « 11000 » à prendre part à la journée du 22 septembre 2007, finalement abandonnée après une contestation des services.

Plus précisément, c'est le terme de « mondialisation », trop proche du thème d'un colloque tenu en 2006 par l'agglomération Lyonnaise<sup>959</sup> et trop assimilé au courant politique du vice-président qui est explicitement rejeté :

« Au début ça devait s'appeler Rencontre Mondiale, la démocratie participative dans les territoires, deux points, pour quelle mondialisation ? [...] la notion de mondialisation, elle a posé question, parce qu'on n'avait pas forcément tous le même débat autour de ce que devrait être la mondialisation et de ce qu'elle ne devait pas être. » (Entretien, élu)

Mais les ardeurs altermondialistes du vice-président ne sont pas le seul enjeu de discorde. Le budget de la rencontre (approximativement 1,5 millions d'Euros) est également condamné par de nombreux élus, majoritaires ou d'oppositions, conseillers régionaux et vice-président confondus, comme en témoignent les élus de majorité et d'opposition :

« Quand on a de l'argent, on peut le dépenser, mais là en l'occurrence c'est pas le cas, donc faut vraiment voir ce qui est facteur de développement économique et l'argent qu'on met dans le forum mondial de la démocratie participative me semble trop élevé, me semble vraiment... moi honnêtement, j'ai beaucoup de mal à défendre ça, je le dis honnêtement. Dieu sait que j'aime bien le *vice-président*, que je suis vraiment un partisan à fond de la démocratie participative, [...] Mais mettre un fric fou là dedans, moi honnêtement je trouve que c'est pas défendable, c'est pas défendable et j'ai beaucoup, beaucoup de difficultés à l'accepter. » (Entretien, élu – majorité)

« Et je trouve effectivement que ça coûte très cher, notamment là, le forum qui va avoir lieu pendant trois jours, du 10 au 12, donc je vous dirai que je suis un peu... » (Entretien, élu – opposition)

D'autre part et en lien direct avec l'enjeu budgétaire, une grande partie des élus régionaux reprochent explicitement au vice-président de n'avoir que des objectifs très vagues concernant la tenue de cette Rencontre Mondiale. La difficulté à cerner l'ambition globale du projet est fortement critiquée :

« Elle [*la Rencontre Mondiale*] est apparue et elle apparaît encore comme un gadget, on va pas tourner autour du pot, comme quelque chose qui n'a pas de sens particulier et dont aujourd'hui pratiquement aucun élu n'est capable de dire ce que la région veut en tirer réellement. [...] Avec en plus un côté très compliqué dans une assemblée d'élus, qui est qu'à partir du moment où les

---

<sup>959</sup> Forum pour une Mondialisation Responsable a été organisé par la communauté urbaine de Lyon les 25 - 28 octobre 2006. Il est à noter que le quatrième vice-président, qui participait à cette manifestation, se positionne fortement vis-à-vis de celle-ci : « Le colloque il a posé pas mal de problèmes à pas mal de monde quand même ce colloque. Je pense quand même que ce qui c'est passé, c'est à peu près ce que je craignais, c'est-à-dire qu'à vouloir être entre deux chaises... parce que quand même Collomb a dit ni Davos, ni Porto Alegre, bon. Quand on est entre deux chaises, en général on tombe par terre, les chaises elles tombent. Et en fait, de fait, on sait pas trop ce que ça a apporté cette rencontre, c'est... on en voit pas bien le contenu, l'objectif, enfin on sait pas trop ce qu'elle a apporté réellement quoi. Si ce n'est d'avoir mis en tas des acteurs de la mondialisation, d'accord, c'est pas une mauvaise chose, c'est une bonne chose, mais comme c'était pas très clair l'objectif politique [...] En plus comme il ya notre rencontre au milieu et à mon avis, je pense qu'elle va avoir une autre tenue cette rencontre, je pense qu'en creux elle risque de... d'être mieux perçu que le colloque de Collomb. » (Entretien, élu).

élus se posent des questions, ils vont regarder le budget de façon très attentive et le budget est quand même très important. [...] Donc moi je suis moins violent que certains de mes collègues, même si parfois je suis un peu dubitatif devant tout ça. » (Entretien, élu – majorité)

« Je vous assure on était un peu choqué quand un des collègues de mon groupe a posé la question en commission des finances au vice-président de la démocratie participative sur quel type de méthode il utilisait pour produire quelque chose à l'issue de ces journées, quand il nous a dit que c'était pas l'objet. [...] on a été un peu étonné, parce qu'on pouvait penser naïvement qu'on allait justement expliciter des objectifs, un peu plus mesurables, un peu plus concrets [...] Je veux dire nos 80000 euros vont payer beaucoup de kérosène d'avion quoi. » (Entretien, élu – opposition)<sup>960</sup>

La question des « suites » de la Rencontre Mondiale, en lien avec le budget, devient effectivement une question récurrente, au fur et à mesure de l'approche de l'évènement, adressée à la fois par les services, les participants et les partenaires engagés dans le projet à l'adresse du vice-président<sup>961</sup>. Or, face à cette demande, l'élu n'aura de cesse de répéter une seule et unique chose à chaque réunion de comités de pilotage : les suites de la Rencontre Mondiale doivent être inventées par les participants eux-mêmes.

La Rencontre Mondiale est un exercice complexe, qui ne peut être compris en dehors des stratégies d'action de la coalition en charge de la démocratie participative : l'évènement phare de la mandature du vice-président en charge de la démocratie participative permet une application grandeur nature de cette fameuse démocratie participative mais s'en tient à une opération d'agitation politique dont les débouchés demeurent incertains<sup>962</sup>. D'autres Rencontres sont organisés par la suite sur ce modèle. Ces rencontres ciblent cette fois-ci l'enjeu de la participation de différentes catégories de population : les personnes en situation de précarité<sup>963</sup> et les femmes<sup>964</sup>. Ces évènements reposent eux aussi sur

---

<sup>960</sup> Les critiques adressées par les militants « radicaux » grenoblois se positionnent également sur ce terrain : « Au total, on peut estimer le coût d'une telle opération entre 1 et 3 million d'€ d'euros, entièrement aux frais des administrés de la région... entre 40 et 120 ans de salaire au SMIC (charges patronales incluses) pour 3 jour de blabla sur la pseudo participation... », Indymédia Grenoble, « Rhône-Alpes : participation et buffet-champagne », mercredi 12 décembre 2007. <http://grenoble.indymedia.org/2007-12-12-Rhone-Alpes-participation-et>.

<sup>961</sup> Lors de la réunion du groupe de suivi « démocratie participative » du 22/06/2007, les représentantes du groupe des Verts demandent explicitement au vice-président de se préoccuper de cette question. Chaque séance du Comité de Pilotage comporte cette question à l'ordre du jour.

<sup>962</sup> Le vice-président n'a de cesse d'affirmer qu'il souhaite « provoquer » une mobilisation, sans la contraindre d'avance. Comme il le soutient à de nombreuses reprises en réunions de services, il est « sûr » que des propositions vont émerger de la part des participants au fur et à mesure de la Rencontre Mondiale. La mobilisation d'un panel international de personnalités, fortement impliqués dans les démarches de démocratie participative et largement affiliées aux mouvements altermondialistes (Gourgues 2008b), permet au vice-président d'utiliser l'institution régionale comme d'un outil de mutualisation et de fédéralisation des partisans de la participation. Si la tentative n'aboutira pas sur des résultats conséquents, elle sera au moins l'occasion d'affirmer la « solidarité » du vice-président avec l'ensemble de ces acteurs.

<sup>963</sup> Rencontre intitulée « Pauvreté, Précarité : quelle démocratie participative pour quelles transformations ? » et organisée le 29 novembre 2008 à Charbonnières-les-Bains.

<sup>964</sup> Rencontre intitulée « l'égalité homme-femme : l'avenir de la démocratie participative ? », les 6 et 7 mars 2009

une organisation « participative » fortement valorisées par la coalition<sup>965</sup>. Ce souci catégoriel est aussi une manière de concrétiser les relations privilégiées entretenues par le vice-président avec les réseaux associatifs mobilisés sur ces thèmes. Parti des sphères « légitimes » concernées par la démocratie participative, la coalition dérive progressivement vers d'autres types de publics que ceux ciblés lors du premier colloque. L'implication de publics de plus en plus militants et associatifs, dans la préparation des événements, entend symboliser l'alliance du vice-président à leur cause par le biais de ces rencontres. En d'autres termes, l'aspect événementiel de la démocratie participative régionale constitue une incarnation de la vision « militante » de la démocratie participative véhiculée par l' élu. Le positionnement de la coalition dans le paysage des acteurs de la démocratie participative n'est pas seulement passif et intéressé : il est déterminé par les ambitions politiques de ses dirigeants.

#### 4) La difficile implication dans les réseaux internationaux de promotion de la démocratie participative

La dernière stratégie de fixation du sens de la démocratie participative adoptée par la coalition est une insertion sélective dans quelques réseaux internationaux de promotion de la démocratie participative. Il existe toutefois un décalage saisissant entre l'apparence d'une adhésion et la réalité de la gestion de cette adhésion. En 2006, le quatrième vice-président parvient à faire adhérer la région Rhône-Alpes au Forum des Autorités Locales (FAL)<sup>966</sup>, suite à sa participation au Forum Social Mondial de Caracas (24-29 janvier 2006)<sup>967</sup>. L'adhésion au FAL est le résultat d'un compromis politique entre partenaires majoritaires : si le vice-président communiste siège au FAL, un homologue socialiste représente la région au sein du réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et un homologue Verts au sein de l'Euro-région Alpes-Méditerranée. Le FAL est une organisation créée en 2001 lors du FSM de Porto-Alegre, regroupant des autorités locales souhaitant accompagner le mouvement altermondialiste. Le réseau « s'est fixé pour objectif que les pouvoirs locaux deviennent d'importants acteurs, dans le contexte actuel de globalisation et puissent construire avec la société civile des alternatives démocratiques de gestion publique contribuant à «

---

<sup>965</sup> Ces deux rencontres sont organisées en association avec des partenaires déjà mobilisés pour la Rencontre Mondiale : une coordination d'association de lutte contre l'exclusion (réseau K'ôse toujours), et Sylvie Jan, déjà en charge d'une table ronde sur l'égalité homme/femme lors de la Rencontre Mondiale. Dans son intervention lors de la rencontre « Pauvreté, Précarité », le vice-président en charge de la démocratie participative déclare que « de toutes les initiatives prises, la Rencontre d'aujourd'hui est celle qui a été le plus et le mieux co-élaborée, dans un partenariat entre la région, la MRIE et des dizaines d'associations très diverses, des syndicats, le CESR, à travers un groupe de pilotage qui a travaillé pendant un an avec le réseau associatif dont je veux saluer ici l'engagement militant désintéressé et ô combien précieux aujourd'hui de ses animateurs ». La rencontre de mars est quand à elle l'occasion d'associer à nouveau le « comité des acteurs locaux ». En d'autres termes, la coalition fait la preuve dans sa volonté d'instaurer une plus forte démocratie participative par le biais de la préparation d'événements traitement justement de cette question. Un acte symbolique mais extrêmement important aux yeux du responsable politique.

<sup>966</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 06.00.342, 18 et 19 mai 2006. L'adhésion s'élève 10000 Euros par an.

<sup>967</sup> Pour une description plus détaillée de la tenue du FSM, cf. Ignacio Ramonet, « Caracas », *Le Monde Diplomatique*, Janvier 2006.

un autre monde possible »<sup>968</sup>. Patrick Braouezec, élu communiste de Seine-Saint-Denis et impliqué par ailleurs dans la vie politique d'Ile-de-France, est le vice-président de ce réseau, ce qui explique en partie la présence du vice-président rhônalpin à la réunion se tenant en marge du FSM de Caracas. Le quatrième vice-président, accompagné du directeur de la DPERC, y prononce un discours sur l'action menée en Rhône-Alpes, dans lequel il affirme que « la démocratie participative doit donc se construire à TOUS les échelons, sans en oublier ou en négliger, dans une visée de transformation sociale »<sup>969</sup>. Le vice-président se rendra également à Nairobi (20-25 janvier 2007), en compagnie d'une chargée de mission de la DPERC, où il prononce de nouveau un discours annonçant cette fois-ci l'organisation de la Rencontre Mondiale.

Au-delà des usages concrets du FAL par le vice-président – invitations adressées aux personnes rencontrées grâce au FAL pour participer à la Rencontre Mondiale – l'implication de la coalition dans ce réseau altermondialiste en faveur de la démocratie participative débouche sur un certain malaise. En effet, le quatrième vice-président se retire progressivement des activités du réseau, allant jusqu'à déléguer un collègue du groupe communiste et une chargée de mission pour le représenter lors d'une réunion à Barcelone en novembre 2007. Pour les deux élus communistes, la région Rhône-Alpes ne parvient pas à « trouver sa place » dans le réseau :

« Est-ce que la région Rhône-Alpes a toute sa place ? Non. Je crois que c'est lié à l'histoire. Je pense que la région Rhône-Alpes, en tant que région, nous sommes là depuis 2004. Avant personne n'y était, donc on a une place nouvelle à prendre. Je pense que ça passe aussi par la construction et je crois que ça reste à travailler en tous les cas moi je reviens avec ça, notamment avec *le vice-président*, sur la place de la région au FAL » (Entretien, élu)

« Alors le problème du FAL, c'est que c'est un réseau d'élus communaux. C'est un réseau de maires et d'élus communaux et donc les collectivités autres que les communes sont très faiblement représentées. Par exemple, à ma connaissance il doit y avoir trois régions, Ile de France, Rhône-Alpes et une troisième région, je sais même plus laquelle. Donc les régions sont très peu représentées au FAL en fait. Et en plus la seule région qui y participe c'est la région Rhône-Alpes, donc on est quand même très seul et on se sent seul et du coup le point de vue des régions, on a du mal à le faire prévaloir, évidemment quand on est seul, c'est pas facile. » (Entretien, élu)

Le peu d'enthousiasme du vice-président débouche sur l'avortement de la proposition faite par le conseil régional au FAL d'organiser une rencontre du réseau en marge de la Rencontre Mondiale.

---

<sup>968</sup> Extrait d'un document diffusé auprès des autorités locales par le FAL, en amont de la septième rencontre du réseau en 2007. Le FAL participe également au réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), où il anime la commission « inclusion sociale et démocratie participative » (CISDP).

<sup>969</sup> Extrait du discours prononcé par le vice-président en charge de la démocratie participative lors du Forum des Autorités Locales de Caracas, 24 janvier 2006, document interne. C'est l'auteur qui grossit le caractère.



L'abandon de cette idée, survenu après plusieurs épisodes et rebondissements, est critiqué par la DPERC, qui prône une implication plus active dans le réseau :

« Moi j'ai l'impression qu'il [*le vice-président*] s'y est jamais senti écouté, qu'il n'y a jamais vu un espace dans lequel il pourrait s'épanouir. [...] Alors je pousse... j'ai poussé *l'élu remplaçant* un moment en lui disant maintenant ça suffit, tu prends *le vice-président* entre quatre yeux, tu lui dis le FAL, tu t'en n'occupes pas, c'est important d'y être, laisse moi m'en occuper. [...] Surtout que là aussi, ce qui me désespère, c'est que *le vice-président* n'a fait aucun suivi de ce truc. Donc on a mis du fric, je dirai, pour voir. Comme au poker, comme il a... non il le sent pas, il a pas fait son trou, enfin j'en sais rien. Moi je suis pas à sa place. » (Entretien, fonctionnaire)

La DPERC assure alors l'essentiel du suivi du réseau<sup>970</sup> et tente de proposer une adhésion à d'autres réseaux (notamment l'Observatoire International de la Démocratie Participative), toutes refusées par le vice-président. L'insertion au sein de réseaux n'est donc pas liée à un pur calcul stratégique. Motivé par ses partenaires politiques, le vice-président ne parvient pas à inscrire durablement son action dans ce forum et s'en retire peu à peu tout en honorant *a minima* de ses engagements. L'implication dans ce réseau n'aura qu'un effet marginal sur l'ensemble des actions de la coalition. Toutes les tentatives de fixation d'un statut d'énonciateur n'aboutissent pas sur des succès.

### III- Bourgogne : un terme en trop ?

Contrairement à Rhône-Alpes, la démocratie participative en Bourgogne n'est saisie par aucune coalition d'acteurs, pas plus politiques qu'administratifs. La démocratie participative s'énonce faiblement dans l'ensemble du jeu politico-administratif régional. Les annonces faites par le président de région et l'attribution d'une compétence « démocratie participative » au premier vice-président sont pourtant suivies d'effets : la tenue de « forums territoriaux » du mois de décembre 2004 sous la houlette de la présidence de région « incarner » les engagements électoraux en matière de démocratie participative (1). Mais aussitôt la démocratie participative « mise en pratique », celle-ci se trouve immédiatement contestée par les groupes politiques minoritaires et progressivement marginalisée par ses instigateurs. Les tensions inhérentes à la coalition politique majoritaire (PS, PCF, Verts) compliquent encore la situation. La sortie temporaire du groupe Verts de la majorité régionale, d'octobre 2006 à décembre 2007, motivée par un désaccord de fond sur la question du développement de l'énergie nucléaire, incarne à elle-seule les relations houleuses

---

<sup>970</sup> Cette situation provoque d'ailleurs un certain malaise elle aussi : « Alors pour le coup, nous, on est un peu suspendu. Je vois des trucs passer, je me dis tiens, ce serait bien, mais moi je veux pas... il faut quand même qu'il y ait une parole politique, c'est pas un lieu de techniciens le FAL... enfin ça peut être un lieu de techniciens, mais autour de la table il faut quand même que ce soit des politiques, enfin... Je trouve ça un peu bizarre. » (Entretien, fonctionnaire).

existantes entre les différents pôles de la majorité (2). Aucune recherche de sens n'est à l'œuvre, bien au contraire : les initiatives, aussitôt apparues ou proposées, sont l'objet de discordes.

### **A) Un enjeu faiblement énoncé**

Dans les premiers temps du mandat régional et dans l'élan de la campagne électorale, le premier vice-président de la région, appuyé sur le cabinet du président, initie une série de réunions publiques, officiellement présentées comme participant d'un débat préparatoire au premier budget régional de l'année 2005. Cette initiative, accompagnée de quelques autres rencontres de ce type<sup>971</sup>, est clairement annoncée comme l'incarnation de la démocratie participative promise par l'exécutif régional durant la campagne électorale : « Nous avons voulu que notre engagement de faire de la démocratie participative soit une réalité, nous avons voulu construire un budget qui soit à la fois cohérent avec les attentes des Bourguignons et les engagements que nous avons pris devant vous »<sup>972</sup>. Les réunions prennent la forme de « forums », organisés du 5 au 15 décembre 2004 dans des capitales départementales de la région<sup>973</sup> et s'adressent essentiellement aux « forces vives » :

« Dans la poursuite d'une réflexion et d'une construction concertées de la Bourgogne de demain, nous avons également organisé une première série de forums intitulée : « la Bourgogne aujourd'hui et demain » destinée à rendre compte de nos actions et dialoguer avec *les forces vives* de Bourgogne sur les priorités à venir, à la veille du débat d'orientation budgétaire, préalable au vote du budget 2005 du conseil régional »<sup>974</sup>

Chaque forum thématique est organisé – et restitué – sous la forme suivante : un état des lieux, suivi du bilan des premières mesures adoptées depuis mars 2004, puis des propositions pour l'année 2005 et enfin une liste de « prises de parole et contributions au débat ». Pour chacun des trois forums, une liste détaillée de personnes (nom, prénom, institution d'attachement et parfois fonction) figure à la suite du résumé des contenus des échanges. Chacun de ces groupes (20 intervenants pour le premier débat, 14 pour le deuxième et 12 pour le troisième), est composé de représentants des institutions concernées par les thèmes envisagés (hôpital, établissement scolaire, centre de formation), mais également d'élus (maires) et de syndicalistes (CFDT, MEDEF). Les « forces vives » de la

---

<sup>971</sup> Comme par exemple, la tenue « d'états généraux de l'Internet », en novembre 2004 ; ou la conférence régionale en décembre 2004. Ces initiatives ayant réuni une série « d'acteurs » dans un processus de débat collectif sont qualifiées à plusieurs reprises de « participatifs » par le président de région et le premier vice-président.

<sup>972</sup> Extrait d'un texte signé par François Patriat, in *La Bourgogne aujourd'hui et demain*, compte-rendu des forums participatifs 2005, p. 4.

<sup>973</sup> Premier forum tenu le 3 décembre 2004 sur le thème « Formation, insertion, emploi : les choix régionaux », Le Creusot (71) ; Deuxième forum tenu le 13 décembre 2004 sur le thème « Quelle politique régionale de santé pour des territoires solidaires ? », Nevers (58) ; troisième forum tenu le 15 décembre 2004 sur le thème « Lycéens, étudiants, apprentis : les priorités régionales », Auxerre (89) ; quatrième forum de restitution des échanges tenu le 24 janvier 2005 à Dijon.

<sup>974</sup> Extrait d'un texte signé par François Patriat, in *La Bourgogne aujourd'hui et demain*, compte-rendu des forums participatifs 2005, p. 4.

Bourgogne ont donc été écoutées, même s'il semble impossible d'éclaircir précisément l'apport de ces contributions dans le débat général lors de tels exercices d'écoute sélective.

Les réunions publiques sont utilisées par l'exécutif régional de plusieurs façons. D'une part, ces débats sont l'occasion pour l'exécutif nouvellement élu de dramatiser (au sens de créer une tension dramatique) la situation budgétaire de la région et d'annoncer – en la justifiant – une hausse des impôts<sup>975</sup>, tout en présentant le contenu des orientations politiques adoptées. Il s'agit là d'un usage politique somme toute assez classique de ce type de tribune, entrant en cohérence avec la « communication participative » prônée par le vice-président en charge des finances et le « partage des contraintes » que celui-ci réclame. D'autre part, ces rencontres sont l'occasion de créer une instance politique interne au conseil régional, spécifiquement en charge des questions de démocratie participative. Cette instance prend la forme d'un groupe de travail informel, rassemblant les élus de la majorité potentiellement intéressés par les questions de démocratie participative. Pourtant, le groupe d'élus réunis pour l'occasion ne connaîtra qu'une très courte existence, comme le signale le président du groupe Verts :

« En fait ce qui s'est passé c'est qu'initialement les questions autour de la démocratie participative devait être traitée dans une « *shadow* » commission interne à la majorité, qui était aussi animé par *le premier vice-président*, qui était chargé de suivre ce chantier là et dans laquelle moi j'étais avec aussi une autre élue verte. Donc y'avait plusieurs élus PS, des représentants du PC, des Verts et c'était cette commission qui suivait ces questions là. Son premier travail ça a été de mettre en place ce dont on avait parlé dans le programme, il me semble, il faudrait regarder... de mettre en place les fameux forums. Ça je pense que *le vice-président* vous en a parlé en long en large et en travers, parce qu'il en est très fier, enfin je crois. Donc c'est quatre forums départementaux et thématiques, donc en fait cette commission était chargée d'organiser ça, d'en discuter. Encore une fois c'est plus quelque chose qui a été élaboré dans le cabinet du président et on a souvent été mis un peu devant le fait accompli. » (Entretien, élu)

La constitution de cette commission est donc une initiative rapidement avortée et dès le début de l'année 2005 le groupe n'est plus réuni. La commission informelle mort-née marginalise considérablement le débat au sein de l'institution en le figeant dans une structure inexistante. L'aspect absolument informel de cette initiative s'accompagne d'une interruption rapide des initiatives du type des « forums territoriaux ». Le premier vice-président ne renouvellera plus l'expérience jusqu'en 2010. Les réunions de la fin de l'année 2004 seront les premières et dernières

---

<sup>975</sup> François Patriat, après avoir dépeint une situation financière catastrophique, apostrophe les « forces vives » réunies lors de ces réunions : « Aussi, face à une telle situation, comment peut-on faire croire aux Bourguignons que la région pourrait vivre indéfiniment en restant au même niveau fiscal qu'en 1998, ou 97, ou même 96, alors que le coût de la vie augmente, que les investissements augmentent ? » (*Ibid.* p. 5).

manifestations adoptées dans le cadre des ambitions « participatives » du président de la région et de son premier vice-président. La thématique devient alors une attribution secondaire du premier vice-président, peu mise en avant et manifestement rétrogradée dans l'ordre des priorités politiques.

Du côté administratif, l'incarnation d'une action en faveur de la démocratie participative ne connaît pas de meilleure fortune. Sur l'ensemble de la structure administrative bourguignonne, seule une initiative marginale, elle aussi informelle, peut être identifiée. Elle provient du directeur de la « cellule études prospectives et analyses stratégiques, évaluation », créée en 2004 et positionnée sous la tutelle directe du DGS – sur le modèle de la DPERC. Son directeur, lui aussi nommé en 2004, n'est pas un néophyte de l'action publique régionale. Diplômé en droit, c'est au sein de la direction de l'équipement, au niveau départemental puis régional, qu'il conduit l'essentiel de sa carrière. Spécialisé dans la conduite d'études d'aménagement, le nouveau directeur dispose de multiples ancrages : politique (il milite au sein du PS et siège au sein d'un conseil municipal de 1989 à 1995), associatif (président d'une fédération de parents d'élèves, il siège au CESR pendant 12 ans) et professionnel (en 2004, il est responsable d'un service d'étude au sein de la DRE et a rédigé une dizaine de rapports pour le compte du CESR sur les questions de formation). Au cours de sa carrière, le directeur se forge un intérêt certain pour les questions de démocratie participative. Le budget participatif de Porto Alegre, qu'il découvre à l'occasion d'une mission auprès de la RATP (« Et je me disais, bonté divine, on peut faire ça, on peut essayer de le faire » - entretien, fonctionnaire), ainsi que son poste de chargé de mission responsable des relations aux usagers au sein de la DDE et son expérience d'opposition municipale dans laquelle il découvre l'arbitraire du pouvoir municipal, le convertissent en « soutien » de la démocratie participative. Ainsi, dans les quelques mois suivant sa prise fonction, le directeur décide de sensibiliser sa hiérarchie aux expériences de démocratie participative par l'intermédiaire de notes de travail :

« Et quand je suis arrivé au conseil régional, j'ai commencé à faire un petit peu des notes à mon directeur général sur ces sujets là. Mise en place d'un conseil régional jeunes, mise en place de procédures de restitution des décisions, de l'information régulière... donc j'ai fait des notes. »  
(Entretien, fonctionnaire)

Les notes réalisées par le directeur de l'évaluation n'ont pourtant aucun statut officiel et ne dépassent jamais le cadre d'un échange interne entre le DGS et le directeur :

« Ces notes sont vraiment informelles, c'est vraiment ce que j'ai pu faire... c'est pas une étude scientifique. C'est ce que j'ai pu récolter comme informations, au sein de l'institution, au éventuellement auprès d'autres régions. Par exemple je me souviens pour le conseil régional jeune, pour les budgets participatifs, j'étais allé voir ce qui se faisait dans d'autres régions. Je l'avais aussi fait sur les conseils de développement, bon, j'essaie de voir ce qui se passait dans

les régions, mais j'ai pas passé en revue toutes les régions. Voilà, c'était pour avoir un peu des idées, des informations, en disant voilà, à mon directeur général, voilà c'est possible de le faire puisque d'autres régions l'ont fait et voilà comment ils s'y sont pris. [...] Moi quand j'ai fait ces petites notes, c'était parce que... c'était par intérêt personnel et parce que j'y crois beaucoup et que je me dis aussi que c'est la nouvelle forme de gouvernance, on pourra pas y échapper. Alors... mais c'est une démarche purement personnelle, ça faisait absolument pas partie de mes attributions de feuille de route » (Entretien fonctionnaire)

Le travail informel et additif qu'entreprend le directeur l'amène à prendre connaissance de la plupart des régions « expérimentatrices », notamment par le biais de nombreux contacts pris en Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes ou Pays de la Loire. L'éventail des dispositifs couverts par ces notes s'étend et l'amène à évoquer une multitude de pistes envisageables pour le conseil régional :

« J'avais parlé de la « e-démocratie » [...] aussi les référendums d'initiative régionale, même aussi encourager les référendums d'initiatives locale, avec chaque fois aussi un peu des arguments... j'avais aussi proposé d'impulser les conférences de citoyens. Bon j'avais proposé le conseil régional jeune aussi. Après tout, je m'étais pas limité. Ça peut faire sourire... » (Entretien fonctionnaire)

Malgré ces enquêtes internes et le défrichage des expériences étrangères, les notes du directeur ne constituent rien de plus qu'une base de travail et d'échange avec le DGS. Cette activité quasi souterraine accentue la tendance globale d'une très faible prise en compte de la question de la démocratie participative au sein de l'administration régionale. Aucun des dispositifs qui verront le jour en Bourgogne ne sera alimenté par ces notes (Cf. chap. 7 et Volume 2, Annexe 1). La démocratie participative se cantonne à l'intérêt personnel d'agents isolés, sans jamais devenir un thème d'action pour l'institution dans son ensemble.

## ***B) La démocratie participative bloquée***

Mais la démocratie participative n'est pas seulement un thème peu défendu : elle est un objet d'affrontement, de critique et de clivage politique. Un événement spécifique illustre cet état de fait. Lors d'un débat en séance plénière<sup>976</sup>, le 19 février 2007, à propos de l'exécution du budget 2006, le président du groupe Verts demande l'individualisation de trois dossiers. La procédure d'individualisation de dossiers permet de sélectionner des éléments d'un rapport soumis au vote, afin de dissocier les votes ciblés sur ces éléments du vote global sur le reste du dossier. Les Verts, en la personne de leur président, choisissent donc de demander l'individualisation d'un dossier de

---

<sup>976</sup> Les débats en séance plénière sont rendus publics par le conseil régional, via le site Internet du conseil régional. Les extraits cités ci-dessous sont la retranscription exacte des propos qui sont tenus par les différents interlocuteurs lors de cette séance.

subvention à une manifestation automobile, d'un soutien à la signature des Contrats Interprofessionnels de Progrès (CIP) et d'une subvention pour un laboratoire de recherche dans le domaine des nano technologies. Les raisons invoquées par l'élu pour justifier sa demande sont, respectivement pour les deux premiers dossiers, une opposition à la promotion de l'automobile et une impossibilité du groupe des Verts de traiter le dossier des CIP, puisque reçu trop tard et absent des commissions régionales. Concernant le dossier des nanotechnologies, l'explication de la demande d'individualisation est directement reliée à la démocratie participative :

« *Président du groupe Verts* : En revanche il y a un sujet dont j'aimerais parler assez rapidement, qui concerne les nano matériaux, puisque nous avons en projet une subvention, qui nous est proposée, de 25000 Euros pour la mise en conformité d'un labo pour installer un pôle d'élaboration de nano matériaux. Alors monsieur le président, je vous précise toute suite, on n'a pas d'opposition de principe aux nano matériaux, mais c'est une proposition que nous souhaitons vous faire et aussi au vice-président chargé de la démocratie participative. C'est sur ce sujet qui est complexe qui intéresse de plus en plus nos concitoyens, pourquoi pas, de faire ce qui s'est passé en Ile-de-France, où le vice-président chargé de la recherche a constitué une conférence citoyenne avec seize personnes sélectionnées dans un panel pour débattre avec eux de ces questions des impacts et des enjeux liés aux nanotechnologies. Nous pensons que ça peut être effectivement des choses très intéressantes, porteuses de progrès notamment pour tout ce qui est santé publique, mais qu'il y a aussi des dérives et des risques possibles, notamment concernant les libertés publiques. Donc voilà la proposition du groupe Verts... »

L'échange qui s'ensuit avec le président du conseil régional illustre le caractère conflictuel que peut revêtir de type de proposition :

« *Président du conseil régional (PCR)*: J'ai pas compris pourquoi vous voulez individualiser... Est-ce que c'est parce que vous êtes par nature contre les nano-tec, ou ce dossier spécifique a-t-il des problèmes ?

*Président du groupe Verts (PGV)* : Non, je crois que je viens de dire très clairement, je répète...

*PCR* : C'est pas clair !

*PGV* : Je répète nous n'avons pas d'opposition de principe aux nanotechnologies, seulement c'est un sujet complexe, qui fait débat dans la société et on pense que... c'est une proposition, on individualise ce dossier pour s'en servir et vous faire une proposition qui est la constitution...

*PCR* : Vous voulez qu'on débattre des nano-tec ?

*PGV* : Je veux qu'on débattre des nano-tec...

*PCR* : Alors que les Etats-Unis ont déjà mis trois milliards d'Euros dedans et que Grenoble a déjà mis deux-cent millions dedans ? On doit débattre chez nous ?

*PGV* : Non mais on peut continuer... enfin bon, je vous fais une proposition, si vous voulez encore une fois la traiter par le mépris et la caricature, libre à vous, nous on vous fait une proposition...

*PCR* : Je pose des questions scientifiques moi ! Je suis scientifique.

*PGV* : ... ça s'est mis en place en Ile-de-France, ça a très bien fonctionné, les gens ont été très intéressés de participer au débat et ça a permis de le sortir d'un cercle confiné...

*PCR* : Oui mais c'est pas la maison des palabres ici ! C'est pas la maison des palabres ici ! C'est la maison de l'engagement et de l'investissement !

*PGV* : Bon, alors quand on fait des critiques, on est destructif, quand on fait des propositions on...

*Une voix* : Monsieur le président voulez-vous un débat oui ou non ?

*PGV* : Donc voilà, publiquement nous aurons fait cette proposition, qui me semble aller plutôt dans le bon sens. »

Le soupçon immédiatement émis par François Patriat d'une opposition des Verts *a priori* (« par nature ») à tout investissement dans le domaine des nanotechnologies peut être considéré comme particulièrement exacerbé dans un climat de défiance et d'opposition réciproque et peut expliquer bien évidemment une part de la virulence de l'altercation. Mais le soupçon d'opposition de principe, la structure de cet échange souligne également la présence d'un argumentaire opposant le débat à l'investissement, la participation à l'action. Si l'on se reporte au dilemme de Robert Dahl (1994), entre *efficacité* et *participation*, la position du président ne fait pas de doute. Il souligne le retard pris par la région en matière de développement technologique et la perte de temps que représenterait un débat (la référence à « l'arbre à palabre »). Il approfondit son argumentaire quelques minutes plus tard :

« *PCR* : Alors, moi je vais quand même vous répondre un instant sur... parce que bon je peux entendre tout et son contraire, je peux entendre des positions de principe. Sur les nano matériaux, nano technologies, il s'agit de soutenir des technologies nouvelles d'élaboration de nano matériaux, dont l'utilisation est de plus en plus diversifiée dans l'optique et dans de nombreux de la médecine, de la chirurgie, de l'alimentation et autre. Ce projet présente trois intérêts qui ne méritent pas un débat en cénacle avec seize personnes enfermées pendant deux jours pour savoir si c'est bien ou pas bien. Il s'agit de soutenir le laboratoire de recherche d'un des pôles d'excellence de Bourgogne qui travaille dessus, en premier lieu. Il s'agit en plus de soutenir une entreprise innovante qui est soutenue ici par *Bourgogne Innovation* et enfin de participer au développement durable puisque l'utilisation de nano matériaux limite elle-même la production des déchets. C'est à dire que... les locaux ici, qui sont, qui sont... l'utilisation de produits chimiques classiques en quantité relativement importante qui ne posent pas de problèmes environnementaux par ailleurs. Alors si on veut... attendez... C'est pas le lieu de la région de

savoir notre philosophie autour des nano technologies. C'est pas le lieu de la région, attendez. Y'a des instances nationales, scientifiques, universitaires sur ce sujet, dans lequel on peut être partie prenante. Si on veut reprendre tous les débats, alors tous les débats, sur tous les grands enjeux d'avenir scientifique et technologique ici à la région, on n'en sortira pas. Moi je veux bien, je veux bien tout et son contraire. Mais est-ce que dans un dossier comme cela, qui n'a pas d'incidences, je veux dire, ni environnementales... d'autres que celles de permettre à des entreprises innovantes de Bourgogne de se développer. Alors je vais encore vous posez la quatrième question, est-ce que vous êtes pour ou contre l'innovation en Bourgogne, si c'est non et bien vous me répondez non, ça fait cinquième question, c'est tout, mais il y a des moments où vos positions n'ont pas lieu... »

La conférence citoyenne est ici décrite comme « un débat en cénacle avec seize personnes enfermées pendant deux jours pour savoir si c'est bien ou pas bien ». Cette définition s'insère dans un argumentaire qui se structure autour de deux opérations clés. D'une part, un déplacement de l'enjeu : il s'agit de soutenir l'innovation et l'économie de la région Bourgogne, voire le développement durable. D'autre part, le rétrécissement des cadres du débat régional, dans lequel la question de l'avenir des nanotechnologies n'a pas à être posée. Les justifications d'un recours à un dispositif de démocratie participative par conseiller régional Verts (problème de société, dangerosité potentielle pour les libertés, satisfaction d'une expérience préalable) sont donc disqualifiées. La région est présentée par son président comme une entité de développement local dont l'unique objectif est de financer les porteurs de projet.

Le rejet de la démarche participative dépasse le cadre de l'échange entre les deux hommes. En effet, quelques minutes plus tard, le vice-président en charge de l'agriculture et de la forêt répond au président du groupe Verts à propos du délai trop court laissé aux conseillers régionaux pour consulter et étudier le dossier des CIP<sup>977</sup> :

« Oui je voulais simplement dire à nos collègues qu'en ce qui concerne les CIP, c'est que parfois la démarche participative, elle prend tellement de temps, elle est tellement complexe, il faut tenir tellement compte de tellement d'avis, qu'effectivement ça prend du temps et que ça explique qu'on est pu finalement vous distribuer ces documents qu'au dernier moment, alors voilà. Alors voilà, un des effets des démarches participatives. »

Suite à cette remarque, un dernier échange survient et vient clore les débats :

« *PGV* : je vais pas polémiquer, mais j'ai l'impression de parler chinois. J'ai pas dit qu'on voterait contre ce dossier. Je faisais une proposition, elle a été mise en place en Ile de France, elle a été bien accueillie à la fois par les chercheurs, par les industriels, par les citoyens, qui ont

---

<sup>977</sup> Les contrats interprofessionnels de progrès (CIP) sont des dispositifs d'aide à l'embauche en direction des filières agricoles (élevages, culture).



trouvé ça intéressant. Bon, si ça vous intéresse pas... Mais arrêtez de dire qu'on est pour le retour à la charrette à bras à chaque fois qu'on fait une objection sur un dossier, ça devient impossible quoi.

*PCR* : Mais, moi j'avais le sentiment depuis trois ans que je suis là, que tous les chercheurs, tous les scientifiques tous les universitaires que je rencontre me disent, monsieur le président, il n'y a pas de vrai pôle nano-tec en Bourgogne, il faut le développer. Vous avez une ou deux personnes dessus et j'entends dire aujourd'hui qu'il faut qu'on ait un débat participatif sur l'avenir des nanotechnologies en Bourgogne. Bon, moi je veux bien... j'ai pas dit que vous voulez revenir à la charrette à bois, moi je dis que vraiment là je... y'a des sujet sur lesquels je peux comprendre une hyper sensibilité, une allergie. Sur ce sujet là je me demande quelle voie on entreprend, voilà. »

La répétition de l'argumentaire du président du groupe Verts se heurte à l'argument de la pression des filières concernés et des « spécialistes ». Aucun atelier citoyen, conférence citoyenne, de consensus ou tout autre dispositif ne sera donc mis en place en Bourgogne à la suite de la position des Verts, souhaitant imiter leurs homologues franciliens. Ce débat en assemblée révèle l'existence d'une cassure entre, d'une part, les groupes minoritaires du la majorité régionale (NPS, Verts, Communistes) et d'autre part, les dirigeants de l'exécutif. Lors des entretiens, les critiques de la part des représentants des groupes minoritaires s'expriment très explicitement :

« *Q* : *Aujourd'hui, selon vous où en est la démocratie participative en Bourgogne ?* »

Je crois qu'elle n'en est nulle part. Il n'y a pas de volonté politique de développer ça. »  
(Entretien, élu)

« Moi aujourd'hui au conseil régional de Bourgogne, je pense que c'est [*la démocratie participative*] quelque chose de marketing. D'ailleurs, depuis ces forums, qu'est qui c'est passé ? » (Entretien, élu)

« Ça a été dit dans la campagne [*la démocratie participative*], mais ça n'a pas été porté véritablement par l'exécutif régional » (Entretien, élu)

« Je pense que mes collègues ressentent comme moi que entre ce que l'on a cherché, ce que l'on a souhaité sur la démocratie participative et la pratique réelle, on doit ressentir qu'il faut beaucoup progresser. Et donc personnellement, me tournant vers, c'est après demain la nouvelle échéance, je pense qu'effectivement il faudra que l'on soit plus net, plus précis avec des engagements plus forts. » (Entretien, élu)

Les forums territoriaux organisés par le premier vice-président cristallisent ces tensions, puisqu'ils sont jugés comme artificiels et non suivi d'effets par les partenaires de la majorité. Du côté administratif, le constat est nettement moins polémique, mais tout aussi affirmatif :

« On en a mis une petite dose [*de démocratie participative*] lors de l'invention du schéma, je veux dire les collègues qui suivaient directement les schémas, les responsables de pôles, bon ils y

étaient un peu sensibles. Mais c'est vrai que c'est pas la préoccupation majeure. » (Entretien fonctionnaire)

La démocratie participative est donc une priorité d'action énoncée de manière à la fois éphémère et polémique. Les partisans de la participation s'affrontent sur la validité même des dispositifs adoptés par l'exécutif régional au nom de la démocratie participative. Le terme est perpétuellement un objet de débats.

#### IV- Ile de France : l'ambiguïté structurelle d'une mission

En Ile-de-France, l'action régionale en faveur de la « démocratie régionale » est prise, dès le début du mandat, dans une ambiguïté forte. Alors que la vice-présidence déléguée à cette question demeure manifestement marginalisée et peu influente, le président de région affirme les plus grandes velléités en matière de démocratie participative. En effet, lors de la première séance plénière consécutive à l'élection de mars 2004, Jean-Paul Huchon affirme que la démocratie participative constitue une des six grandes priorités pour le mandat à venir. Affirmant que sa majorité s'apprête « à mettre en œuvre en Ile-de-France les outils qui prépareront l'avènement d'un âge nouveau de la démocratie »<sup>978</sup>, Jean-Paul Huchon annonce d'ores et déjà l'adoption de deux dispositifs : le CRJ, remis à l'ordre du jour<sup>979</sup> et l'observatoire des engagements, conséquences immédiates de la démarche *Campana-Eleb* utilisée lors de la campagne électorale<sup>980</sup>. Pourtant, l'affichage manifeste et explicite du président de région ne correspond pas pour autant à une plus grande marge de manœuvre pour la coalition en charge de la « démocratie régionale ».

La place occupée par le terme de démocratie participative dans les activités de la coalition demeure pourtant floue : si le terme lui-même n'est pas l'objet d'une captation par ces agents, en raison des leurs divergences manifestes de points de vue (Cf. Chap. 5), il demeure présent. La coalition utilise en effet la démocratie participative comme un horizon d'action permettant de qualifier – parfois en s'y opposant – ses activités, mais lui permettant surtout de se situer dans un paysage de pratiques et d'acteurs préexistants. L'insertion dans ce paysage est alors pensée par la coalition comme un levier potentiel de renforcement. Cette fixation complexe du sens des activités de la coalition, à la fois

---

<sup>978</sup> Conseil régional, *Séance plénière du 29 avril 2004, In extenso*, p. 24.

<sup>979</sup> « J'avais lors de la précédente mandature présenté un projet de Conseil régional des Jeunes qui nous paraissait essentiel. Les jeunes Franciliens doivent pouvoir être consultés, ils doivent aussi pouvoir agir. A l'époque, l'ensemble des oppositions régionales n'avait pas souhaité s'engager dans ce dispositif. Je présenterai devant notre assemblée à la fin de l'année un nouveau projet de Conseil régional des Jeunes et j'espère qu'il sera largement repris et amélioré par notre assemblée », Conseil régional, *Séance plénière du 29 avril 2004, In extenso*, p. 24.

<sup>980</sup> « Donc, comme je m'y étais engagé au cours de la campagne électorale, je vous proposerai à la fin de l'année 2004 ou juste au début de l'année 2005 la création d'un Observatoire régional des engagements qui permettra aux Franciliens, moins d'un an après l'élection, de juger des politiques que nous mettons en place au regard de ce que nous avons promis de faire », Conseil régional, *Séance plénière du 29 avril 2004, In extenso*, p. 24.

*contre et dans* la démocratie participative, s'appuie sur trois leviers principaux. D'une part, la coalition fait voter son programme d'action par l'assemblée régionale (A). Cet acte politique n'évoque que de manière incertaine et détournée le terme de démocratie participative, tout en annonçant l'adoption d'une myriade de dispositifs alimentant des logiques très disparates de participation citoyenne. D'autre part, la coalition commande un rapport lui permettant de baliser les principaux acteurs et pratiques de la démocratie participative présents au sein de son territoire (B). Enfin, les différents réseaux de praticiens, d'universitaires, militants et responsables politiques assurant la promotion de la démocratie participative, s'étant progressivement développés en France depuis le début des années 2000, sont largement sollicités (C) : l'insertion au cœur des réseaux « participatifs » français permet la coalition de crédibiliser son action et de puiser des ressources de légitimité dont elle manque suite à son mauvais positionnement administratif (cf. Chap. 5).

### ***A) La délibération-cadre de 2004 : l'acte d'indécision***

L'adoption de la délibération-cadre fixant dans le marbre du vote de l'assemblée régionale les activités de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale intervient avec une surprenante rapidité : c'est en effet dès novembre 2004, à peine huit mois après les élections, que la « démocratie régionale » se dote de son acte politique majeur. Dépourvus d'administration, en proie aux mésaventures inhérentes à la découverte des règles de l'arène politique, la vice-présidente et ses soutiens décident d'entériner le plus rapidement possible leur feuille de route (1). Ce faisant, les différentes visions présentes lors de la rédaction de ce document trouveront un compromis « quantitatif » : la somme des dispositifs annoncés correspond à l'ajout successif des différentes parties prenantes (2). L'action (annonce de dispositifs, prévisions d'évènement), prime sur le sens de l'action. La délibération-cadre ne parvient que difficilement à survivre au débat politique d'assemblée, illustrant par la même la fragilité du compromis politique qui la soutient (3).

#### **1) La rédaction chaotique de la délibération**

La délibération-cadre n° CR 43-04, intitulée « une démocratie de participation en Ile-de-France », est donc votée le 18 novembre 2004 par l'assemblée régionale. Comme l'explique le collaborateur de la vice-présidente, le peu de délai pris pour rédiger la délibération correspond à une stratégie d'affirmation d'une vice-présidence peu dotée financièrement et peu soutenue politiquement :

« Si on pose pas tout de suite un acte politique, surtout sur une question qui a très peu de budget par rapport à la masse financière d'une région, a pas d'impact évident, chiffrable, tout de suite sur la vie des gens et sur ce que fait la région, si on pose pas un acte politique tout de suite, cette délégation existe plus au bout de six mois. » (Entretien collaborateur)

La rapport donnant lieu à délibération est rédigé entre mars et novembre 2004 par une équipe essentiellement politique, puisqu'aucune administration n'est encore présente (la MDRJ ne sera créée qu'un an plus tard). Les personnes impliquées dans la rédaction sont la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, son collaborateur, la conseillère du cabinet présidentiel, en charge à partir de 2004 de la démocratie participative et la présidente de la commission thématique n°14. La dimension exclusivement politique débouche sur une méthode de rédaction simple : les programmes des deux listes composant l'équipe politique (Alternatives Citoyennes et PS/Verts) sont fusionnés et une négociation s'ouvre sur la sélection des propositions pertinentes dans les deux programmes. L'existence même de ces négociations témoigne d'une gestion spécifique de la délégation « démocratie régionale » par sa titulaire : la vice-présidente conçoit la rédaction du rapport-cadre comme un exercice ouvert, impliquant une pluralité d'acteurs politiques<sup>981</sup>. Ce choix permet notamment à la présidente de la commission n°14 d'affirmer son rôle ainsi que celui de la commission :

« Je sais pas quel est le souvenir de *la vice-présidente* là-dessus [...] mais moi j'ai un souvenir de moments où on a presque mieux travaillé ensemble entre le cabinet, l'exécutif qu'elle représentait et moi pour la commission. Et justement par exemple, on a fait souvent revenir le rapport devant la commission. On est les seuls à regarder les rapports avant, à chaque fois que faire ce peut [...] avant que les choses soient finalisées. » (Entretien, élu)

Pour la militante du cabinet présidentiel, la rédaction collective est l'occasion de rassembler les initiatives des personnalités intéressées, de gré ou de force, par la thématique afin de concrétiser rapidement la délégation de la vice-présidente :

« On était quand même trois complices quand même. Parce que malgré nos nuances on était quand même les trois meufs qui y croyaient un peu. Après on pouvait avoir des divergences, mais à l'époque, on n'était pas encore rentré trop dans le détail. » (Entretien collaborateur)

Ce *modus operandi*, basé sur une alliance objective entre plusieurs représentants des différents organes du conseil régional (cabinet, exécutif, commissions), constitue ainsi la première originalité de la délibération-cadre :

« C'était quelque chose d'assez étonnant parce que... mais ça, je trouve que c'est pas forcément bien. C'est pas les élus qui écrivent les rapports, c'est l'administration, qui écrit un rapport sur une commande et après l'élu l'amande. Normalement et puis il y a le circuit des commissions. Et là on l'a écrite, ça a été un rapport écrit totalement par les politiques. [...] Des politiques, c'est-à-

---

<sup>981</sup> Le collaborateur de la vice-présidente relate cette démarche : « Au-delà des quatre que vous donnez, les débats ils ont lieu aussi avec les groupes politiques de la majorité et de l'opposition aussi. Claire a rencontré tous les groupes pour présenter son texte et avant il y a eu beaucoup, beaucoup d'allers-retours avec les élus, les présidents de groupe ou en tout cas les groupes qui étaient, en dehors de *la vice-présidente*, qui siégeaient à la commission démocratie » (Entretien collaborateur).

dire, le cabinet, la vice-présidente et moi. Et avec la présidente de la commission » (Entretien collaborateur)

« Habituellement c'est souvent les services qui le font tout seul avec, au mieux, la vice-présidente et avec le contrôle ensuite du cabinet. Là ça c'est pas du tout passé comme ça. Nous, y avait pas de services déjà. On n'avait pas de service. [...] on a vraiment élaboré tous les points quasiment entre nous. » (Entretien, élu)

Les négociations ouvertes ne se déroulent pas pour autant dans un climat consensuel. La sélection des dispositifs adoptés donne lieu à un affrontement entre la vice-présidente, sceptique vis-à-vis du thème de la démocratie participative et la présidente de commission, soutenue par la conseillère du cabinet, partisans d'une adoption claire de dispositifs participatifs. Plus précisément, la césure s'établit sur la question des « destinataires » des dispositifs adoptés. Si la vice-présidente veut appuyer les corps intermédiaires, ses deux alliées souhaitent établir des ponts directs entre la région et « ses » citoyens :

« Je pense que *la vice-présidente* était très méfiante de la démocratie participative. De la démocratie participative venant de la région, de l'institution. A la différence de moi. Comme je vous dis je sais que ça peut être très manipulateur, etc. mais à partir du moment où c'était... je me méfie pas de moi-même. À partir du moment où on est là et que on peut avoir... au contraire, c'est plutôt réfléchir à comment créer des instruments. » (Entretien, élu)

La vice-présidente privilégie une entrée thématique, issue du programme de sa liste, à savoir la lutte contre la discrimination et se montre peu intéressée par la création de dispositifs participatifs :

« Dans notre liste, y avait beaucoup de choses sur la question de la lutte contre les discriminations. [...]. Beaucoup de choses sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Et donc c'était pas... c'était plus autour de ces questions là que faire je sais pas quoi, des conseils de territoire, des machins, enfin bon. Dans la liste par contre PS/Verts c'était plus sur les formes. C'est à dire des conseils de territoire, le conseil régional des jeunes, des maisons des franciliens... je pense que la préoccupation des camarades c'était beaucoup... comme eux ils avaient l'expérience du mandat précédent, rapprocher la région des franciliens et des franciennes avec à la fois un objectif de bon, vraiment se rapprocher mais aussi un autre objectif qui était créer de l'identité régionale. » (Entretien, élu)

Les débats se cristallisent alors autour d'un dispositif : l'observatoire des engagements. Issu de la procédure Campana-Eleb utilisée durant la campagne électorale et donc affilié au programme PS/Verts, cet observatoire est explicitement rejeté par la vice-présidente<sup>982</sup>, alors que sa création est

---

<sup>982</sup> « Parce qu'en plus la campagne de Jean-Paul (*Huchon*) s'était faite avec les outils Eleb et Campana, que vous connaissez sûrement. Et d'ailleurs, ils ont failli nous faire faire beaucoup de conneries d'ailleurs, enfin pas Eleb Et Campana, mais les outils, parce que du coup ils ont voulu transférer dans le programme régional, par exemple

activement soutenue par ses alliées<sup>983</sup>. La rédaction du rapport se fait donc dans un climat chaotique : la volonté d'ouverture, l'alliance entre des porteurs de programmes différents et le peu d'expérience institutionnelle des deux élues (vice-présidente et présidente de commission), s'ajoutent à la volonté d'adopter le plus rapidement possible un texte entérinant la politique menée par la délégation de la vice-présidente.

Toutefois, le texte n'est pas seulement le fruit de la précipitation. Dans un contexte perçu comme hostile, les agents politiques appartenant à la coalition vont adopter une stratégie juridique leur permettant de ne conserver des marges de manœuvre ultérieures. Un jeu de renvoi entre la délibération et le rapport permet ainsi de laisser la porte ouverte à de possibles expérimentations :

« Et puis en utilisant une petite subtilité dont on a eu l'idée un soir, comme ça... parce que normalement vous avez un exposé des motifs et vous avez après la délibération. Ce qui fait foi c'est la délibération. Vous pouvez raconter dans l'exposé des motifs que vous allez courir tout nu autour du parc de Saint-Cloud, tout le monde s'en fout. Mais c'est la délibération. Et on a eu l'idée de mettre un article, le premier article de la délibération, qui est approuvé et valide les orientations du présent rapport, ce qui fait que de fait tout l'exposé des motifs devient l'article un de la délibération. Et donc on peut s'appuyer dessus après pour faire des choses qui comme c'était pas près ne sont pas forcément des articles délibératifs. » (Entretien collaborateur)

C'est à partir de ce climat et de cette stratégie que se détermine la substance de la politique régionale en faveur de la « démocratie de participation en Ile-de-France ». Une substance qui, sans surprise, est marquée par une hétérogénéité de vues et d'ambitions reflétant les sources politiques concurrentes ayant pris part à la fixation institutionnelle de cette démarche.

---

l'observatoire des engagements, ce qui était évidemment totalement impossible. On ne peut pas transférer dans une collectivité des engagements qui ont été pris dans une campagne. » (Entretien, élu).

<sup>983</sup> « Le souvenir que j'ai, c'est que devait passer en séance plénière, une délib sur la démo part, dans laquelle il y avait évidemment le conseil de jeunes, dans laquelle on avait du mettre un truc sur les handicapés. Pour faire plaisir à je sais plus qui. Dans lequel... qu'est ce que j'avais foutu moi ? A quoi je tenais ? Ha ben ouais, l'observatoire des engagements c'était quand même la moindre des choses. » (Entretien, collaborateur) ; « Par exemple moi, l'observatoire des engagements j'aurai vraiment insisté à ce qu'il existe vraiment. La vice-présidente en voulait pas. Les histoires des conseils de territoire, moi je pense que c'était intéressant de fabriquer quelque chose, non pas ex nihilo sur onze millions de personnes parce que ce serait débile ça, ça n'a pas de sens, mais par contre de le fabriquer avec les conseils existants, voir comment pour le coup on aurait pu faire une ramification, faire remonter des choses. C'est-à-dire au lieu nous en étant région, de passer uniquement par les partenaires intermédiaires institutionnels, pouvoir avoir aussi des partenaires et des... strictement avec le citoyen, organisé en conseil de quartier et tout ça, de ville et tout, je pense que c'est intéressant. Et qu'en plus on aurait pu l'utiliser, si on avait pu faire un maillage un peu des gens, pour pleins de choses, de manière très transversale. On pourrait avoir des consultations pour beaucoup de choses. Ça aurait pu être ça aussi... où faire remonter des propositions. Elle y croyait pas du tout. » (Entretien, élu).

## 2) Une juxtaposition de dispositifs

La délibération-cadre n° CR 43-04 peut être décrit comme un agglomérat de dispositifs divers. Le rapport, obtenu par compromis est intégré dans l'article 1 de la délibération<sup>984</sup>, se divise en deux parties distinctes. Dans une première partie, le président de région, parlant sous la plume conjointe de l'équipe politique précédemment évoquée, présente le rapport comme la continuité logique des actions menées durant le mandat 1998-2004<sup>985</sup> et comme une réponse à la « crise » politique que constitue « le désengagement des citoyen-nes vis-à-vis de la politique »<sup>986</sup> et ses avatars, à savoir, la progression d'un « sentiment de fatalité, d'impuissance à changer l'ordre des choses, du recul de l'engagement collectif, de la difficulté à percevoir un projet transformateur qui donne du sens à l'action publique »<sup>987</sup> (*Idem*). La participation est une demande de ces citoyens désabusés, qui « veulent être consultés en amont des décisions qui les concernent et pouvoir en contrôler l'application en aval »<sup>988</sup>, un « constat qui justifie une démocratie régionale plus participative »<sup>989</sup>. La région Ile-de-France entend donc « interroger et perfectionner le système plutôt que vilipender l'acteur, requalifier le citoyen-ne pour une refondation démocratique en phase avec le temps présent » (*Idem*). Plutôt que de fustiger l'attitude des citoyens, le rapport annonce que l'espace régional sera désormais conçu comme le lieu d'une forme nouvelle de démocratie :

« Avec les compétences qui sont les siennes, la région est l'un des lieux où des réponses à cette crise peuvent être élaborées, où une *démocratie participative de proximité* peut prendre corps, à l'initiative des élus de la région, dans un travail commun avec les autres collectivités, avec leurs élus, avec les associations et les syndicats, pour permettre à l'ensemble de la population francilienne d'être actrice de sa vie. »<sup>990</sup>

La « démocratie participative de proximité », formule hybride et peu compréhensible, symbolise parfaitement le malaise présent au cœur du processus d'élaboration de ce rapport. De quoi la région va-t-elle précisément faire la promotion ? Faute de trancher la question par le biais d'une formule

---

<sup>984</sup> L'article 1 de la Délibération n° CR 43-04 stipule que le conseil régional « approuve les orientations du présent rapport ».

<sup>985</sup> Le rapport indique ainsi que « cette préoccupation, pour moi (Jean-Paul Huchon), n'est pas nouvelle. Au cours du précédent mandat, j'ai tenu à associer à l'élaboration des politiques régionales sectorielles les opérateurs et les usagers qu'elles concernent directement. » (p. 5). Il est ainsi fait état, parmi d'autres initiatives censées incarner les initiatives pionnières en matière de démocratie de participation, des « Etats-Généraux de l'Emploi », des « Assises du Logement », des « Assises du Sport », des « Assises de la Recherche », ou des « Assises du Tourisme ».

<sup>986</sup> Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 5.

<sup>987</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>988</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>989</sup> *Idem*.

<sup>990</sup> Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 6. C'est nous qui soulignons.

unique<sup>991</sup>, c'est dans l'annonce d'une « d'une démocratie régionale plus vivante et des dispositifs innovants qui doivent y contribuer »<sup>992</sup>, que les auteurs du rapport tentent de matérialiser leurs ambitions. Dans une deuxième partie, le rapport procède à un inventaire de dispositifs. Chacun d'entre eux est annoncé et présenté par un texte relatif à ses principes et modalités de mise en place ainsi que ses objectifs. Le rapport présente donc seize actions, pouvant elles-mêmes être divisées en plusieurs volets (Tableau 52). On peut distinguer ainsi trois groupes d'action. Premièrement, plusieurs instances consultatives sont envisagées : CRJ, CRCCH, Conseil de l'égalité et l'Observatoire des engagements (qui figure finalement dans le rapport). Les principes de mise en œuvre, la composition et les missions de ces instances sont détaillées. On apprend ainsi que l'Observatoire des engagements se composera de citoyens volontaires et de citoyens tirés au sort, ayant pour mission de suivre la bonne réalisation des engagements régionaux tenus durant la campagne électorale (« j'ai pris 133 engagements qui ont été intégrés au projet donc, aujourd'hui, au programme de la mandature »<sup>993</sup>). Le conseil régional choisit donc de courir « le risque assumé d'une « traçabilité » des décisions et d'un suivi collectif de leur mise en œuvre » (p. 16)<sup>994</sup> en proposant « aux Francilien-nes de suivre par eux-mêmes la réalisation de ce que nous leur avons promis de faire »<sup>995</sup>. La mise en place de cet observatoire est d'ailleurs ponctuée de déclarations témoignant de la « foi inébranlable » du président de région dans ce type d'outils :

« *Trop de démocratie tue la démocratie* » disent les frileux défenseurs de prés carrés illusoire. Ils se trompent d'époque et ne mesurent pas combien nos concitoyens-nes – par leurs engagements comme par leurs défections – nous disent l'impérieux besoin d'un nouvel âge de la démocratie territoriale »<sup>996</sup>

Deuxièmement, le rapport prévoit la mise en œuvre d'évènements et de procédures concrètes entourant l'action publique régionale : des comptes-rendus de mandat (dont les modalités demeurent pourtant absentes), la commande d'une étude concernant les « outils » de la démocratie régionale, la mise en place d'antennes du conseil régional dans chaque département composant la région, ou encore la participation active du conseil régional à la journée mondiale de la femme (le 8 mars). Troisièmement, le rapport annonce la conduite d'un certain nombre de « projets » dont les contours restent encore très mal déterminés. C'est notamment le cas d'une Mission créée « pour exercer un

---

<sup>991</sup> On ne dénombre pas moins de quatre formulations censées qualifier la démarche, rien que dans l'exposé des motifs : « démocratie de participation », « démocratie régionale plus participative », « démocratie régionale plus vivante » et « démocratie participative de proximité ».

<sup>992</sup> Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 6.

<sup>993</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>994</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>995</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>996</sup> Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 15.



regard « genré » sur l'ensemble des politiques régionales »<sup>997</sup>, de la « révision du SDRIF », dont on assure que « des outils de communication interactive » viendront « faciliter toute forme de participation citoyenne »<sup>998</sup>, de « la consultation des personnes âgées »<sup>999</sup>, de « la mémoire partagée »<sup>1000</sup>, de « l'aide à la formation des militants »<sup>1001</sup> ou bien de l'intention d'engager « les contacts nécessaires »<sup>1002</sup> auprès de collectivités ayant « diverses pratiques de démocratie participative ».

**Tableau 52 : Les dispositifs annoncés par la délibération cadre<sup>1003</sup>**

<b>Intitulé de l'orientation</b>	<b>Dispositif</b>
Création d'un Conseil régional des Jeunes d'Ile de France	
Mise en œuvre d'une politique régionale d'égalité réelle des droits, de lutte contre toutes les formes de discriminations et de promotion de la diversité.	Le Conseil régional de l'égalité
	Le Conseil associé des résidents-es étrangers-ères
	Les perspectives de genre dans la politique régionale
	Le Conseil régional consultatif des citoyen-nes handicapés-es
Rendre compte de notre action aux francilien-nes	Les comptes-rendus de mandat
	L'observatoire francilien des engagements
Une démocratie de participation effective pour tous les Franciliennes	La révision du SDRIF
	Une analyse des outils et des expériences de démocratie de participation en Ile de France
	Démocratie régionale et démocratie sociale : intensifier le dialogue social
	"Les femmes construisent la région"
	Une mémoire partagée pour ouvrir l'avenir
	Les maisons franciliennes
	L'aide à la formation des militants, bénévoles, porteurs de projets
	Budget participatif
	La consultation des personnes âgées
	La dimension internationale de notre action

<sup>997</sup> Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 11.

<sup>998</sup> *Ibid.*, p. 17. Il est toutefois à noter que l'intervention de la Commission n°14 débouchera sur l'ajout d'un volet intitulé « les femmes et la révision du SDRIF », comme l'indique l'amendement n°1 déposé par l'exécutif le jour de l'examen de la délibération en séance plénière.

<sup>999</sup> Ce projet prend surtout la forme d'un soutien financier à la Conférence régionale des Retraités et Personnes Agées d'Ile-de-France (CORERPA).

<sup>1000</sup> Il est seulement indiqué que « ce projet reposera sur un travail commun entre des élus et des organisations, syndicales et associatives, toutes intéressées à approfondir ces problématiques », in Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 21.

<sup>1001</sup> Le rapport propose « qu'un effort tout particulier soit fait pour aider à la formation des militants associatifs et des porteurs de projets citoyens », en s'inspirant par exemple « d'expérience telle que celle de l'Université du Citoyen (région PACA) », *Idem*.

<sup>1002</sup> Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 22.

<sup>1003</sup> Ce tableau reproduit le découpage opéré dans le rapport entre thèmes généraux et propositions de dispositif. On remarquera que le CRJ figure comme un thème à lui-seul.

Le rapport présente ensuite une série de propositions plus inattendues. Souhaitant « d'intensifier le dialogue social », le conseil régional décide par exemple « d'apporter son concours au fonctionnement des structures régionales des organisations syndicales représentatives et de conforter le rôle des partenaires sociaux dans les politiques publiques régionales en faveur de l'emploi » et de « financer des capacités d'expertise indépendante permettant aux salariés et à leurs représentants d'évaluer ou d'élaborer des plans d'action alternatifs à la fermeture pure et simple d'un site francilien »<sup>1004</sup>. Outre cet appui aux salariés, le rapport annonce sa volonté « d'étudier la possibilité pour certaines parties du budget régional d'une gestion plus directe par les premiers concernés, à l'instar de ce que d'autres collectivités ont mis en place avec des procédures diverses de budget participatif »<sup>1005</sup>. Ce rapport pléthorique se divise ainsi entre propositions proches des ambitions de la vice-présidente (lutte contre les discriminations, démocratie sociale), lobbying de la conseillère du cabinet (Observatoire, budget participatif) auxquels s'ajoutent les promesses du candidat Huchon (CRJ), priorités de la vice-présidente, et propositions de vice-présidences sectorielles (CRCCH, SDRIF). L'édifice politique prend les allures d'un château de cartes.

### 3) La fragilité du compromis politique

Le débat en assemblée régionale préalable au vote de la délibération-cadre révèle la fragilité du compromis politique établi autour du programme d'action de la « démocratie régionale ». En effet, le rapport n'est jamais défendu dans son ensemble par l'exécutif régional, chaque acteur de la coalition politique défendant « ses » propres dispositifs. Dans une situation de majorité politique certaine, l'exécutif choisit alors, de sa propre initiative, de prendre en considération les protestations de l'opposition. Plus précisément, l'abandon progressif d'une proposition (l'observatoire des engagements) constitue le révélateur de ce soutien désordonné. La mise en place d'un observatoire des engagements est prévue par l'article 3 du rapport n° CR 43-04<sup>1006</sup>. Les controverses qu'il soulève monopolisent la totalité du débat politique. Avant même que le débat en assemblée n'ait lieu, le président de région décide de retirer cet article dans son intégralité. Le président de région indique d'emblée que ce retrait est lié à une hésitation des groupes de la majorité quand au bien fondé de la démarche de l'observatoire des engagements :

« Compte tenu des conversations et des échanges que nous avons eus à la fois dans toutes les commissions et aussi tout à l'heure, en début de notre séance et après avoir consulté à la fois la

---

<sup>1004</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>1005</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>1006</sup> Si l'exposé des motifs est bel et bien intégré dans la délibération, l'ensemble des dispositifs ne figurent pas dans le texte même de la délibération. Seuls le CRJ (art. 2), le Conseil de l'Égalité (art. 2) et le CRCCH (art. 3) sont officiellement votés dans la délibération votée. Toutefois l'observatoire des engagements, qui compte parmi les dispositifs potentiellement « adoptables » grâce à l'entremise de l'article 1, est également intégré au débat.

Vice-présidente et l'ensemble des groupes de la majorité, je vous propose d'engager la discussion sur le rapport cadre de La vice-présidente en retirant l'article 3 sur l'observatoire des engagements, qui sera représenté en décembre. Pour nous assurer de la viabilité totale et juridique notamment de ce dossier, je souhaiterais pouvoir réunir, avant le dépôt définitif du texte, les présidents de groupes avec les services juridiques de manière à faire le point sur les limites de la question de manière objective. »<sup>1007</sup>

Le retrait de l'article 3 du rapport ne suffit pourtant pas à éviter les griefs de l'opposition régionale, qui avait manifestement exprimé son mécontentement dans les jours ayant précédé le débat en assemblée<sup>1008</sup>. Ainsi, malgré son retrait, l'observatoire des engagements est sans cesse fustigé et dénoncé et fait l'objet d'une opposition intransigeante des groupes politiques de droite :

« Donc, Monsieur le Président, vous retirez l'article 3 aujourd'hui parce que j'ai fait observer depuis quelques jours que cet observatoire des engagements était parfaitement illégal, car il entraînait probablement votre inéligibilité et en tout cas le fait qu'on utilisait les moyens publics à des fins partisans. »<sup>1009</sup>

« Et de ce point de vue, Monsieur le Président, la création de l'Observatoire francilien des engagements, dont l'examen est reporté à la séance de décembre, nous semble révélatrice des partis pris idéologiques inspirés sans doute par vos amis les plus radicaux. Mais attention, les intentions sont probablement louables. Hélas, encore une fois, les moyens choisis ici ruinent bien vite les illusions du plus naïf d'entre nous. Sincèrement, nous redoutons qu'après la mise en cause de la responsabilité politique, le dispositif proposé n'instaure un système plutôt détestable de suspicion générale vis-à-vis de l'action des conseillers régionaux. »<sup>1010</sup>

Les leaders de l'opposition fustigent d'une seule voie ce qui semble être le nœud de tous les problèmes soulevés dans ce débat : le tirage au sort. Incarné par l'observatoire régional, le procédé est opposé à la légitimité électorale des responsables régionaux. L'existence de telles instances est assimilée à une menace concrète pesant sur le bon fonctionnement du système représentatif :

« Quand je dis attention au poids que vous voulez donner à des organismes extérieurs qui ne sont pas issus du suffrage universel, qui sont tirés au sort, ce qui est la négation de la représentation démocratique, la négation du suffrage universel. Le tirage au sort, c'est ce que l'on faisait dans la conscription et parfois dans certains suffrages censitaires, sûrement pas lorsqu'il y a eu le suffrage universel. La lecture de l'exposé des motifs, la lecture de la délibération, même si dans certains cas les amendements de l'Exécutif très récents modifient un petit peu le parcours, c'est extrêmement difficile à supporter pour un élu, qu'il soit de gauche ou de droite, parce que ça

---

<sup>1007</sup> Jean Paul Huchon, in conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 64.

<sup>1008</sup> L'initiative suscite de nombreux amendements et motions de renvoi préalablement posées par les groupes d'opposition. Au total, 34 amendements sont déposés et examinés, ainsi que 16 exceptions d'irrecevabilité et 12 motions de renvoi. La plupart d'entre eux seront retirés suite au retrait de l'article 3.

<sup>1009</sup> Président du groupe, UMP, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 69.

<sup>1010</sup> Elue UDF, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 78.

semble dire que l'élu quel qu'il soit et qui que ce soit, est soumis dorénavant à une pression d'un comité populaire issu d'on ne sait où puisqué tiré au sort. »<sup>1011</sup>

« Quelles seront la légitimité et la crédibilité de conseillers régionaux d'Ile-de-France, pourtant élus au suffrage universel, lorsqu'auront été mises en place les nouvelles instances suggérées par votre rapport ? Sachez que, pour notre part, nous y voyons un risque de dilution et d'affaiblissement de la décision, puisque les citoyens siégeant dans cette assemblée pourront à tout moment tirer, tantôt vers le bas, tantôt vers le haut, mais en tout cas vers d'autres directions, les engagements pris par les candidats devant leurs électeurs. »<sup>1012</sup>

Pour le groupe FN, c'est le principe même qu'un organe élu puisse être soumis aux décisions d'un organe « non élu » qui constitue une hérésie voire une violation de la décentralisation :

« Ces dispositions, respectivement issues des deux lois fondatrices de la décentralisation du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 réaffirment clairement deux principes. Le premier principe est que notre assemblée délibérante possède un monopole décisionnel qui ne saurait en aucun cas être contourné par la nécessité d'un quelconque avis conforme, émanant d'un organisme para administratif non élu. Or, il est explicitement écrit, Madame, dans ce rapport page 16, s'agissant de la démarche d'ensemble que nous avons examinée, je cite, qu'il ne peut s'agir de demander l'avis, de faire participer à des processus de décision sans que cela ne se traduise dans les faits. Nous devons nous engager à prendre en compte ce qui résultera de ces nouveaux processus. »<sup>1013</sup>

Mais le retrait de l'article 3 rend toutes ces prises de position purement formelles. Focalisés sur l'article 3, les membres de l'opposition régionale se voient contraints de retirer l'immense majorité de leurs amendements<sup>1014</sup>. Ainsi, la délibération votée stipule dans son article 1 que le conseil régional « approuve les orientations du présent rapport, à l'exclusion du point 3-2 – l'observatoire francilien des engagements et dans la conclusion (page 23) du rapport premier alinéa, la référence à la composition et à la désignation de l'observatoire francilien des engagements ». L'examen de l'observatoire à proprement parler est donc reporté : il est réexaminé le 30 mars 2005. Le projet, bien que repris et corrigé<sup>1015</sup> par l'exécutif régional, fait également l'objet d'un intense et virulent débat.

---

<sup>1011</sup> Elu UMP, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 68.

<sup>1012</sup> Elue UDF, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 77.

<sup>1013</sup> Elue FN, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 89.

<sup>1014</sup> Le président du groupe UMP le signale : « Oui, Monsieur le Président, par définition, comme tous ces éléments ont été déposés avant que nous ayons le retrait de l'article 3 et avant que nous ayons les amendements de l'Exécutif, je reconnais que ça rend le travail des groupes un peu incohérent, parce que nous voilà avec des exceptions et des amendements qui portent, par définition, sur des articles retirés ou sur des éléments d'articles modifiés par les amendements de l'Exécutif d'hier » (conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 86)

<sup>1015</sup> Parmi les évolutions notables, on note la réduction de la durée du mandat des citoyens siégeant (deux au lieu au lieu d'une absence de restriction *a priori* de la durée) et du nombre total de membres (110 au lieu de 150). Il est également ajouté l'obligation de ne pas être lié à une organisation par un mandat impératif. Toutefois, le tirage au sort et le volontariat sont maintenus. Plus largement, la nouvelle délibération se réfère directement aux déclarations de Jean-Paul Huchon en date du 29 avril 2004 – lors de son discours programmatique.

Tous les partis de droite s'alignent cette fois-ci derrière un refus catégorique et ferme<sup>1016</sup>. L'illégalité du dispositif, la menace qu'il fait peser sur la légitimité des élus<sup>1017</sup>, les manipulations éventuelles<sup>1018</sup>, l'illégitimité du tirage au sort fournissent les principaux arguments de la fronde qui se crée à l'occasion de ce débat. Un membre du groupe FN n'hésite pas à dramatiser la situation, en déclarant son intention de « résister » à l'adoption de l'observatoire :

« Nous sommes donc, en pesant tous les mots et en réfléchissant bien, bel et bien dans une action de type révolutionnaire, où l'on nous impose une assemblée bis sans légalité, sans légitimité populaire, qui déséquilibre dans son esprit, pour l'instant et demain dans l'exécution de ses travaux, les fondements du fonctionnement de la République et de la Nation. Alors nous, nous sommes aux avant-postes. Ce que nous allons faire, c'est que nous allons dire un non, un non très fort, très puissant... »<sup>1019</sup>

Malgré l'importance et la densité des débats, l'observatoire est finalement adopté<sup>1020</sup>. Mais cette adoption avorte rapidement et l'observatoire, même voté, n'est finalement jamais mis en place. Le départ de la conseillère du cabinet Huchon, principale partisane de l'instance, en septembre 2004, facilite sans conteste cet abandon. Dans un bilan d'étape présenté devant l'exécutif régional, le 26 septembre 2006, la vice-présidente indique à propos de l'observatoire que « le calendrier électoral rend difficile, voire impossible, sa création au premier semestre 2007 »<sup>1021</sup>. Comme l'indique la vice-présidente, durant notre entretien en 2008 : « ça a été un souk, finalement on le mettra pas en œuvre ce truc » (Entretien, élu). Les désaccords au sein de la majorité quand aux contours exacts de ce dispositif et le peu d'enthousiasme de la vice-présidente ont raison de l'observatoire.

---

<sup>1016</sup> Seule une élue UDF tente d'argumenter son refus de l'observatoire par son attachement à l'idée de démocratie participative et au projet de la majorité.

<sup>1017</sup> « Quelle est l'utilité de se mettre presque volontairement dans une situation délicate ou difficile, alors qu'on peut parfaitement ne pas le faire ? Sincèrement, vous dites : il faut vérifier les engagements des deux listes et du Président. Mais enfin ! Les élus du Conseil régional, les élus de la majorité sont là pour cela. J'imagine que le groupe des Verts, que le groupe CACR, le groupe socialiste, que le groupe PRG, que le groupe MRC peuvent faire cela très bien et venir voir le Président pour lui dire : « Sur tel ou tel point de ta campagne électorale, tu n'avais pas dit cela, tu n'as pas mis cela en place, etc. ». Sinon quel est le rôle de ces élus, ceux qui dans cette majorité ont été élus à gauche dans la majorité ? Ils ont été élus sur les engagements. Par conséquent, c'est presque à eux d'abord, avant l'opposition, d'avoir comme rôle de contrôler, d'observer, d'analyser, de commenter », président du groupe UMP, in conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 30/03/2005, In Extenso*, p. 86.

<sup>1018</sup> « Si, Monsieur le Président, dans vos 110 membres de l'Observatoire des engagements, s'intéressant à la vie de la région, s'intéressant à la vie du Conseil régional, ce qui me paraît tout à fait légitime, puisqu'ils seront venus pour cela, ils auront été volontaires pour cela, un certain nombre d'entre eux décident d'être candidats aux prochaines élections régionales et de faire une liste, ou décident d'être candidats aux prochaines élections municipales et de faire une liste dans leur ville, ou décident d'être candidats aux élections cantonales, voilà des gens qui auront fait financer par fonds publics pendant deux, trois, quatre, cinq ans leur activité sur le terrain, leur possibilité de prendre contact avec les associations, leur possibilité d'exister et d'avoir des frais de mission, chose que pas un candidat ne peut faire dans la démocratie dans laquelle nous sommes parce qu'il y a quand même, je vous le signale, un contrôle de ce genre de chose. », élu UDF, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 30/03/2005, In Extenso*, p. 88.

<sup>1019</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 30/03/2005, In Extenso* p. 114.

<sup>1020</sup> Conseil régional Ile-de-France, Délibération n° CR 10-05 du 30 mars 2005.

<sup>1021</sup> In *Point sur la démocratie régionale, exécutif du 26 septembre 2006*, document interne, p. 2.

L'ampleur des controverses politiques concernant l'observatoire masque toutefois un solide consensus. En effet, les polémiques contrastent avec l'affirmation d'un accord global sur le reste de la délibération-cadre présentée par la majorité régionale. La création du CRJ emporte, par exemple, la faveur de la plupart des leaders politiques régionaux, confirmant les accents consensuels du débat avorté de 2003<sup>1022</sup>, alors même que celui-ci prévoit également une procédure de sélection par tirage au sort<sup>1023</sup>. Seul le groupe FN s'oppose à l'ensemble du dossier, en signalant qu'il « est profondément choquant tout de même que dans ce rapport cadre ne soit jamais évoqué le mot référendum, comme n'est jamais évoqué le mot famille, ni le mot France » et qu'il est urgent de « donner des moyens supplémentaires au Conseil Economique et Social Régional »<sup>1024</sup>. La coalition en charge de la démocratie régionale est donc dotée d'une délibération-cadre dont le contenu pléthorique et peu cohérent n'a été que très légèrement modifié. Le programme d'action, même s'il identifie des projets concrets, ne peut aucunement répondre à la nécessité de définir précisément les contours de la « démocratie régionale ».

## ***B) Un balisage « professionnel » du champ d'activité***

La délibération-cadre ne fournit pas de définition claire de la mission démocratie régionale, mais offre des instruments permettant de poursuivre la recherche d'une définition. Le rapport n° CR 43-04 annonce ainsi dans son article 4-2 la commande d'une « analyse des outils et des expériences de démocratie de participation en Ile de France ». Cette analyse a pour objectif de « procéder à un état des lieux des pratiques innovantes »<sup>1025</sup>. Cette entreprise de « recensement des dispositifs législatifs et réglementaires existant en France qui concernent d'une part la consultation ou la concertation des collectivités et des administrations et d'autre part l'information et la participation citoyenne à la

---

<sup>1022</sup> Le président du groupe UMP et le représentant de l'UDF affirment à plusieurs reprises leur « bonne volonté » et leur soutien au projet de CRJ : « Bien sûr que nous souhaitons nous aussi des débats avec les structures, bien sûr que nous souhaitons nous aussi un Conseil Régional des Jeunes, on va y revenir, bien sûr que nous pouvons être favorables à une structure consultative sur les handicapés ou un certain nombre de choses. Bien sûr parce que pour nous, tout cela peut participer à une vision de l'intérêt général, nous transcendons la vision de chacun pour en faire un élément global positif général. La manière dont vous apportez la délibération, la manière dont vous appréciez les choses est différente » (élu UMP, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 68) ; « Cela dit, dans l'ensemble, il y a une ou deux choses sur lesquelles nous étions prêts à vous accompagner, parce qu'il y a dans ce rapport une ou deux idées qui nous paraissent intéressantes. Nous étions prêts à parler avec vous de la façon de mieux tenir compte de la présence des handicapés dans cette région, de mieux tenir compte de leurs besoins, de leurs préoccupations, de ce que nous pouvions faire pour eux et pour accompagner leur insertion dans le monde du travail et dans le monde de la vie quotidienne. Il y avait sûrement des moyens de le faire, peut-être pas celui que vous proposez, mais nous étions prêts à en parler avec vous et à essayer de trouver des voies et moyens. Nous étions prêts, c'est même un élément qui faisait partie de notre propre projet lors de la dernière campagne électorale c'est à dire examiner avec vous comment mettre en place un Conseil Régional des Jeunes qui corresponde véritablement au problème posé, à la question posée, etc. » (élu UDF, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 97).

<sup>1023</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, Partie 3, A.

<sup>1024</sup> Représentant du groupe FN, conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18/11/2004, In extenso*, p. 101.

<sup>1025</sup> Conseil régional, Rapport n° CR 43-04, 18 novembre 2004, p. 18.

décision publique »<sup>1026</sup> doit déboucher sur la rédaction d'un rapport et être suivie par « une équipe pluridisciplinaire de chercheurs et de praticiens »<sup>1027</sup>. Ce projet se concrétise deux ans plus tard, dans une commande adressée à l'agence *Missions Publiques*. L'exposé des motifs de la délibération n° CP 06-112 du 2 mars 2006, actant cette décision, précise les attendus de la démarche :

« Il apparaît en effet nécessaire de procéder à un état des lieux des pratiques régionales en ce domaine et de lancer une étude pour un recensement des pratiques de démocratie particulièrement significatives en Ile-de-France, permettant d'identifier les bons usages et procédures. Cette étude, à la fois quantitative (par questionnaire auprès de personnes qualifiées au sein de collectivités territoriales franciliennes) mais aussi qualitative (entretiens ciblés autour d'expériences choisies) devra permettre en outre de mieux évaluer l'intervention de la région dans le champ de la démocratie régionale à l'échelon qui est le sien »<sup>1028</sup>

Submergés par les impératifs de gestion (Cf. Chap. 5), les membres de la MDRJ souhaitent vivement la conduite d'une étude leur permettant de se positionner au sein des expériences conduites dans leur propre territoire. Celle-ci n'est retardée que par les contraintes administratives liées à la mise en place d'une telle entreprise :

« *Q : Pourquoi avoir commandé une étude à Mission Publique ?*

Parce qu'on avait besoin d'une évaluation qui n'existe pas et qu'on n'avait pas, de ce qui se faisait en Ile-de-France. Qu'on avait voulu l'avoir dès qu'on est arrivé et qu'on n'avait pas pu le faire parce qu'on n'avait pas d'administration. Et que pour ça il faut une administration, pour commander, pour passer des trucs, etc. Et donc on a voulu le faire... au début on a pensé à l'ADELS pour faire ça et on a été incapable de commander, de passer cette commande, pendant la première année, donc on l'a faite la deuxième parce qu'il faut... ben là aussi on apprend, il faut du temps, il suffit pas de vouloir faire une étude, c'est un marché public, il faut trois mois, que ce soit publié, faut mettre en concurrence, etc. ce qui est normal, c'est de l'argent public. »

(Entretien, collaborateur)

L'étude de *Missions Publiques*<sup>1029</sup> décrit donc le paysage de pratiques « participatives » au sein duquel la coalition est censée agir. Dès (« Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France »), Le terme de « démocratie participative », présent dans le titre de l'étude, fait sa réapparition malgré sa disparition manifeste de la délibération-cadre et de l'orientation générale de la coalition. L'étude s'articule en deux temps principaux. Tout d'abord, dix expériences de « démocratie participative », dont sept se situent dans le territoire régional sont exposées et

---

<sup>1026</sup> *Idem.*

<sup>1027</sup> *Idem.*

<sup>1028</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 06-112, p. 8.

<sup>1029</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Missions Publiques, Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France*, décembre 2006, 177 p.

analysées<sup>1030</sup>, complétées par sept études de cas étrangers. Le rapport dégage ensuite une série de questionnements et d'enjeux traversant l'ensemble des dispositifs étudiés et donc la démocratie participative dans son ensemble. Différents acteurs sont associés à l'identification de ces « enjeux » : douze « entretiens individuels » et trois « tables rondes » ont permis d'interroger les administrations et les élus de différentes collectivités territoriales mais aussi des consultants, des chercheurs (essentiellement Yves Sintomer) et des membres de dispositifs participatifs. Plusieurs membres de la coalition « démocratie régionale » sont également auditionnés : c'est notamment le cas de la responsable du CRJ, de la responsable des Projets Citoyens ou du conseiller de Jean-Paul Huchon, ancien responsable du Conseil de l'Égalité, qui prennent part à une des trois table-rondes.

L'étude menée par le consultant permet à la coalition d'éclairer son action de plusieurs manières. Tout d'abord, elle peut à présent identifier les problèmes qu'elle doit affronter si elle souhaite mener une action « participative ». L'étude balise en effet un ensemble de problématiques censées former l'architecture des « questions » et des « débats » entourant classiquement les mises en place de dispositifs participatifs : implication des élus, soupçons légitimes des participants face aux tentatives de manipulation, représentativité des « publics » mobilisés, impact sur la décision, importance politique de la délibération, objectifs managériaux, politiques et sociaux de la participation, mise à disposition de moyens humains et financiers, importance de l'animation, de la temporalité et du rendu de cette même participation. La rigueur académique de renforce la crédibilité de cette opération : l'agence s'appuie en effet sur une revue conséquente de la littérature en sciences sociales existant sur la démocratie participative et un comité d'experts exclusivement composé de chercheurs<sup>1031</sup>. Ensuite, la coalition trouve des suggestions concernant le rôle de l'institution régionale dans le paysage des pratiques existantes. L'étude interpelle le conseil régional sur sa capacité à fédérer les expériences identifiées sur son territoire en indiquant que de « nombreux acteurs du territoire régional voient en effet le Conseil régional comme un échelon idéal pour mettre en commun les expériences participatives »<sup>1032</sup>. L'agence recommande ainsi d'élaborer un « référentiel de positionnement des pratiques de démocratie participative, à vocation « universelle

---

<sup>1030</sup> Il est intéressant de noter que parmi les expériences étudiées figurent les comités de ligne de la région Rhône-Alpes, que nous étudierons ultérieurement. Le choix de l'agence confirme toutefois le constat d'un amalgame grandissant dans les sphères professionnelles et militantes entre démocratie participative et comité de ligne.

<sup>1031</sup> Le comité est présidé par Loïc Blondiaux, professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Lille et composé de Marion Carrel, sociologue, membre associé du CEMS, Laurence Monnoyer-Smith, chercheuse en science de l'information et de la communication, UTC Compiègne, Catherine Neveu, chargée de recherche au CNRS, anthropologue et de Ioannis Papadopoulos, Professeur, Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales de l'Université de Lausanne. Ce comité s'est réuni trois fois et « accompagne » les travaux de Missions Publiques sans qu'il soit pourtant possible de saisir la nature exacte de cet accompagnement.

<sup>1032</sup> *Ibid.*, p. 15.



» »<sup>1033</sup>, destiné à l'évaluation de chacune des expériences pour en mesurer la portée et l'intérêt et faire le tri à *a posteriori* dans les pratiques, mais également de « mettre en place quelques actions de fond servant de support au développement de la démocratie participative »<sup>1034</sup>, à savoir la mise en place d'un centre de ressources ou de formations à la démocratie participative. Le conseil régional engagerait ainsi une action « pleinement justifiée au regard du positionnement territorial de la région ». Enfin, l'étude permet à la coalition de prendre du recul sur les expériences déjà menées. Notant en préambule que le conseil régional dispose déjà de « plusieurs dispositifs de démocratie participative, très divers eux aussi »<sup>1035</sup>, l'agence observe qu'il « n'est pas certain que la diversité des positions des élus régionaux sur le sujet de la démocratie participative permette le choix positif d'un scénario spécifique »<sup>1036</sup>. Elle recommande alors à la coalition de se doter d'outils d'évaluation afin de poursuivre plus « intelligemment » la superposition des dispositifs :

« Compte tenu de la difficulté à choisir entre différents scénarios, le positionnement proposé pour le Conseil régional Ile-de-France consiste à favoriser l'expérimentation de différents dispositifs permettant de mûrir des choix ultérieurs, en mettant en place une capacité d'évaluation de ces différentes démarches »<sup>1037</sup>

L'étude livrée par l'agence est essentiellement lue et utilisée par les agents de la MDRJ, sans pour autant influencer la conduite de l'action en matière de « démocratie régionale ». Les propos livrés par la directrice du la DDSSDR résument à eux-seuls l'ambiguïté de la réception de l'étude au sein de la coalition : « Je m'étais bien intéressé à l'étude qu'avait fait *Mission Publique* aussi sur les pratiques de démocratie participative, j'avais trouvé ça tout à fait passionnant. » (Entretien fonctionnaire). Quoiqu'il en soit, le triple éclaircissement livré par l'étude « objective » l'existence d'un secteur d'action publique dans lequel la coalition entend agir. La « démocratie régionale » du conseil régional d'Ile-de-France se positionner et se définir sa démarche au miroir de ces démarches, considérées comme autant de « bons » et de « mauvais » exemples.

### ***C) Rassembler les clôtures du champ***

La coalition tente régulièrement de puiser des ressources en dehors de la région les lui permettant de légitimer sa position et son action au sein de l'institution régionale. Cette stratégie prend la forme d'un colloque, rassemblant les acteurs majeurs du champ préalablement identifiés par l'étude de *Missions Publiques*. Le 9 décembre 2006, le conseil régional d'Ile-de-France, sous l'impulsion de la

---

<sup>1033</sup> Conseil régional Ile-de-France, Missions Publiques, *Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France*, décembre 2006, p. 16.

<sup>1034</sup> *Idem.*

<sup>1035</sup> Conseil régional Ile-de-France, Missions Publiques, *Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France*, décembre 2006, p. 14.

<sup>1036</sup> *Idem.*

<sup>1037</sup> *Idem.*

coalition, organise un évènement intitulé « Les Rencontres de la Démocratie régionale ». Ces rencontres prennent la forme d'un échange, présidé et régulé par le collaborateur de la vice-présidente lui-même et orchestré autour de trois débats<sup>1038</sup>. Ces rencontres sont l'occasion pour la coalition de mener plusieurs opérations. Tout d'abord, elles sont l'occasion de mettre en scène une « participation » des franciliens : chacun des trois débats est introduit par de la diffusion d'un film dans lequel s'expriment des « citoyens », dont on connaît le nom, le prénom, le département de résidence et la situation professionnelle, dans un modèle très proche des dispositifs *Campana-Eleb*. Ensuite, les rencontres permettent de regrouper *physiquement* les différents « piliers » du *forum* national de la démocratie participative : universitaires<sup>1039</sup>, responsables politiques<sup>1040</sup>, administratifs<sup>1041</sup> et associatifs<sup>1042</sup>, « participants »<sup>1043</sup>, mais aussi des acteurs de la coalition, telle que la présidente de la commission thématique n°14, prennent tour à tour la parole pour livrer commentaires et impressions, sans que jamais un véritable échange ne prenne place entre les interlocuteurs. La coalition se positionne au cœur de cet univers, dont elle orchestre l'échange.

<sup>1038</sup> « La démocratie dans tous ses états », « La démocratie en Ile-de-France : état des lieux », « comment enrichir la démocratie en Île-de-France : la région s'engage ». L'étude conduite par *Missions Publiques* constitue le cœur du deuxième débat. Cf. Conseil régional Ile-de-France, *Les rencontres régionales de la démocratie en Ile-de-France*, samedi 9 décembre 2006, Actes, 86 p. Le colloque sera cité de la manière suivante : Actes colloque Ile-de-France 2006.

<sup>1039</sup> Loïc Blondiaux, Patrick Viveret et Marion Gret interviennent dans ce débat, au titre de leurs fonctions académiques.

<sup>1040</sup> Plusieurs groupes se détachent au sein des intervenants politiques ; des personnalités extérieures politiquement proches de la majorité régionale et figures incontournables des questions de démocratie participative (Hervé Bramy (PCF) président Conseil général de Seine-Saint-Denis ; Patrick Braouezec (PCF), député Seine-Saint-Denis, président Plaine Commune ; Daniel Breuiller (PCF), conseiller général Val-de-Marne chargé de la Démocratie participative, maire d'Arcueil ; Jean-François Pelissier (PCF), maire-adjoint chargé de la Démocratie participative et de la Vie associative, 8<sup>e</sup> arrondissement de Paris ; Marie-Pierre de la Gontrie (PS), adjointe au maire de Paris, chargée de la Démocratie locale ; Gérard Claisse (PS), vice-président Grand Lyon chargé des Relations avec les citoyens et les usagers), des conseillers régionaux soutenant la démarche de La vice-présidente (Henriette Zoughebi (PCF) et Malika Zediri (PCF), Jean Brafman (PCF), Michèle Loup (Verts), Guillaume Balas (PS), tous conseillers régionaux Île-de-France ; Elisabeth Gourevitch (Verts), vice-présidente chargée des Lycées Conseil régional Île-de-France) et des conseillers régionaux de l'opposition (Roland Patrzynski (UMP), conseiller régional Île-de-France, Sophie Jaquest (UDF), conseillère régionale Île-de-France). Notons que Jean-Claude Boucherat, président Conseil économique et social régional, est également invité à prendre la parole.

<sup>1041</sup> L'administration est toutefois nettement sous représentée dans ce débat ; seule Catherine Barbaroux, directrice générale des Services Conseil régional Île-de-France, participe à ce débat.

<sup>1042</sup> Les acteurs associatifs sont de loin les plus nombreux à prendre part au débat. On trouve des représentants d'associations « spécialisées » sur les questions de démocratie locale (Céline Braillon, présidente Adels, Association pour la démocratie, l'éducation locale et sociale, édite la revue Territoires et les Cahiers de territoires), de la vie associative et de son développement (Eric Forti, président Conférence permanente de coordination des associations de la région Île-de-France) notamment à travers l'action sociale (Pascal Aubert, président Fédération des centres sociaux d'Île-de-France ; Jacques Guillonnet, comité Léo Lagrange), de la promotion de la « citoyenneté » (Nadir Sidhoum, président Mouvement pour une citoyenneté active ; plusieurs représentants de l'Université du citoyen de Marseille) et plus précisément dans les quartiers populaires (Shehrazad Ourimi, présidente AJFS, Association des jeunes fabricants de la société ; Régis Piot, responsable association Résister, insister, persister ; Annick Rogès, collectif ACLefeu). D'autres interventions de militants associatifs complètent cette liste.

<sup>1043</sup> Plusieurs « membres » de dispositifs participatifs, notamment régionaux, sont amenés à s'exprimer : Monsieur Cheningé, « habitant de la Courneuve depuis 1982 » ; « Une jeune femme », membre de différents Conseils de la jeunesse ; Jean Bouissou et Fiorela Dejeñaro, membre du Conseil régional consultatif des citoyens handicapés ; Salim Saïfi, Conseil Régional des Jeunes ; Michèle Rouhet, membre d'un Conseil de quartier ; Pascal Lacroix, Conseil de développement de la Plaine Commune ; Marie-Dominique de Surmin, Conseil de quartier, Montreuil.

Les rencontres sont toutefois utilisées de différentes manières par les acteurs politiques et administratifs composant la coalition. Pour la vice-présidente en charge de la démocratie régionale les rencontres sont l'occasion d'affirmer sa différence et son relatif isolement au sein du conseil régional. En effet, le contraste entre les discours du président du conseil régional et de sa vice-présidente permet d'afficher publiquement les réalités de divergences plus silencieuses. D'un côté, Jean-Paul Huchon affirme l'existence d'une action régionale en matière de démocratie<sup>1044</sup>, destinée à nourrir « les germes d'une démocratie régionale un peu plus mûre »<sup>1045</sup>, tout en prenant soin de ne pas opposer cette action au maintien des formes représentatives de démocratie. La président rappelle ainsi que « depuis 2004, nous sommes, non pas exemplaires, mais dans la construction d'une forme nouvelle de démocratie, plus complète, qui n'oppose pas les démocraties représentative et participative, mais qui permet leur complémentarité pour renforcer notre démocratie »<sup>1046</sup>. Rappelant qu'il intervient « en tant qu' élu », celui-ci tient à indiquer que « la vie d'un élu est une vie de chien »<sup>1047</sup> du fait d'une pression toujours plus forte des « demandes » en décalage avec le manque de « moyens ». Le président ne conçoit une action « démocratique » qu'en lien avec ces enjeux. D'un autre côté, la vice-présidente rompt avec cette ligne de conduite en réaffirmant son intention d'agir dans la perspective d'une émancipation humaine :

« Nous ne résoudrons pas les questions de logement, d'emploi, de culture, d'accès aux soins, de lutte contre les discriminations s'il n'y a pas une prise en charge collective des problèmes. Ce n'est qu'ainsi que notre projet d'émancipation individuelle et collective retrouvera son sens. »<sup>1048</sup>

Alors que plusieurs suggestions sont soumises à la vice-présidente par les participants à cette journée<sup>1049</sup>, essentiellement lors du troisième débat concernant « les enrichissements de la

---

<sup>1044</sup> « Nous n'avons pas attendu aujourd'hui pour lancer un travail de fond sur la démocratie à l'échelle de la région, qui n'est pas la collectivité la plus connue des citoyens. En même temps, il y avait un besoin d'identification et de proximité considérable de la part de la région et de ses élus. Nous avons donc *naturellement* décidé d'engager une démarche plus large de démocratie régionale », in Actes colloque 2006 Ile-de-France, p. 3. C'est nous qui soulignons.

<sup>1045</sup> Actes colloque 2006 Ile-de-France, p. 4.

<sup>1046</sup> *Idem.*

<sup>1047</sup> Actes colloque 2006 Ile-de-France, p. 29.

<sup>1048</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>1049</sup> Les attentes exprimées par les participants sont diffuses, mais se concentrent autour du thème de la mutualisation. Comme le signale Judith Ferrando, du cabinet *Missions Publiques*, « un second type d'attentes est fortement exprimé par tous les acteurs : comment la région peut-elle soutenir la dynamique citoyenne et les dispositifs participatifs ? ». La région apparaît comme l'échelle par excellence de la mutualisation : « A cette échelle, il est plus pertinent de mettre en lien et en réseau les acteurs locaux et les expériences participatives. La région peut constituer un lieu d'échanges sur les outils, les objectifs, les bonnes pratiques et les questionnements évoqués dans le film. » Un conseiller municipal suggère à la vice-présidente l'adoption d'un « un centre de ressources régional semble donc une excellente idée » et Marion Gret signale qu'il « convient, au niveau de la région, d'établir des liens beaucoup plus forts entre les différents dispositifs de démocratie participative existants ». Un responsable associatif suggère qu'en matière de subventions d'associations, « la région a une vraie pertinence sur des moyens à investir pour redonner de l'égalité, notamment en direction des publics les plus défavorisés ». La présidente de l'ADELS rappelle de son côté qu'il est aussi important de coproduire les politiques

démocratie en Île-de-France », celle-ci met un point d'honneur à réarticuler l'ambition « démocratique » dont elle est porteuse et l'objectif politique qu'elle s'est fixée :

« Donc, notre choix démocratique, quand nous disons enrichir la démocratie en Île-de-France, c'est notre souci que tous — les élus des différentes collectivités, les différentes institutions, les salariés, les habitants, les associations, les syndicats — participent à ce processus démocratique avec la volonté qu'il y ait dans notre région de moins en moins d'inégalités »<sup>1050</sup>

La vice-présidente semble alors s'adresser directement au président de région : « A quoi la région s'engage-t-elle ? Tous les secteurs doivent s'emparer de cette volonté : qu'il y ait plus d'information, de consultation, de concertation avec les Franciliens et Franciliennes, dans toutes les politiques régionales »<sup>1051</sup>. Sans pouvoir garantir le résultat de cette « promesse », la vice-présidente garantit à l'auditoire qu'elle mènera une bataille interne : « Ce à quoi je m'engage, en revanche, c'est à porter ce débat dans la région »<sup>1052</sup>. Pour prouver sa détermination, celle-ci assure que les différents dispositifs dont sa coalition a par ailleurs la charge seront l'objet d'une réforme et d'une refonte : « Il faut que nous regardions sérieusement les moyens dont ils sont dotés. Il faut que nous réfléchissions plus à la prise en compte des propositions de ces différentes instances. Nous devons préciser les règles du jeu pour éviter les frustrations »<sup>1053</sup>. Tout en invitant publiquement les responsables régionaux à accepter son programme, la vice-présidente veut donner des gages de confiance aux partisans de la démocratie participative réunis lors de ces rencontres, en répondant favorablement aux « attentes » en termes de réseaux, de mise en commun, de mutualisation, ainsi que d'annonces de dispositifs supplémentaires<sup>1054</sup>.

Administrativement, les rencontres sont également saisies, de façon plus discrète, comme une ressource. En effet, les personnalités mobilisées appartiennent à différents réseaux de praticiens et de militants dans lesquels s'immerge la MDRJ durant la préparation de cette journée<sup>1055</sup>. Pour le directeur de la MDRJ, les rencontres sont ainsi l'occasion pour les agents administratifs de

---

régionales ; « Je pense espace de mutualisation, je pense effectivement espace de coproduction. Les associations, elles existent ! Pourquoi ne pas concevoir des espaces de coproduction sous forme de plateformes associatives ? ».

<sup>1050</sup> Actes colloque 2006 Ile-de-France, p. 53.

<sup>1051</sup> *Idem.*

<sup>1052</sup> *Idem.*

<sup>1053</sup> Actes colloque 2006 Ile-de-France., p.54.

<sup>1054</sup> La vice-présidente annonce ainsi une action en faveur de la formation citoyen (dont l'enjeu est d'« [...] échapper à la domination, vaincre l'aliénation passe aussi par le fait de conquérir de l'autonomie par de la formation citoyenne »), une étude sur la démocratie électronique et une sur la réforme des médias alternatifs et le Conseil d'Égalité.

<sup>1055</sup> Comme le relate la vice-présidente elle-même, les « réseaux » de son collaborateur permettent à l'ensemble des membres de la coalition de s'inscrire dans le paysage de la « démocratie participative française » : « Donc l'avantage que j'ai eu, c'est que le collaborateur que j'avais *mon collaborateur* était donc... avait beaucoup travaillé avec Saga'cité et qu'on plus lui il venait du PC, d'origine, y a très longtemps, il y est plus, mais que donc il avait beaucoup travaillé avec le PC, le PS dans les collectivités. Donc ça c'était très important et très utile. Quand je suis arrivé, je pense que la première que je suis allé voir c'est Marjolaine Roze à Morsang-sur-Orge. C'est-à-dire que je me suis appuyé en fait sur les réseaux de mon collaborateur » (Entretien, élu).

rencontrer leurs « pairs » ainsi que les « gardiens » du champ de la démocratie participative et d'extraire, comme c'est son cas, du *sens* nécessaire à l'action :

« Les rencontres en ont été un... surtout la préparation, le dialogue avec un certain nombre de chercheurs comme Sintomer et Blondiaux. Sintomer je le connais très peu, mais Blondiaux, je le connais un petit peu quand même. [...] Mais c'est ce que je vous ai dit tout à l'heure, c'est que là où les choses prennent le plus de sens, c'est dans ces chantiers qui sont liés aux rencontres, parce que dans ces rencontres il y a une interaction avec des acteurs qui d'ailleurs ne sont pas toujours... enfin on avait la chance d'avoir une vraie diversité entre élus, techniciens, de la démocratie et associatifs et militants quoi. Mais un spectre plus large que je dirai l'entre soi traditionnel. » (Entretien fonctionnaire)

Ces rencontres symbolisent l'existence d'un processus toujours à l'œuvre de tentative de fixation de la mission confiée à la coalition en charge de la « démocratie régionale ». La fixation prend différentes formes : identifier les pratiques, les experts, les praticiens de la démocratie participative, en définir les critères, les enjeux, mais également les risques et les lacunes. La coalition mène ces opérations dans la mesure de ces moyens et de sa disponibilité sans parvenir à régler ses problèmes internes (Cf. Chap. 5) par ce biais.

## V- Nord Pas De Calais : la recherche de sens comme mission

En Nord-Pas-de-Calais, définir la démocratie participative est autant considéré comme le moyen de clarifier et de réformer l'usage de pratiques déjà présentes que de constituer d'un programme d'action. A partir de 2006, la coalition transversale, héritée de vingt ans de pratiques participatives, souhaite prendre en charge la construction d'une définition « régionale » de la démocratie participative, partagé par tous les acteurs et toutes les pratiques. Pour satisfaire leur ambition de rigueur méthodologique et d'harmonisation, les acteurs composant la coalition ont recours à un même instrument : la conduite de Missions d'étude et de proposition relatives à la démocratie participative. Ainsi, deux missions de ce type apparaissent quasi simultanément et favorisent l'émergence de nouveaux acteurs favorables de la démocratie participative. Une première mission administrative, insufflée par les responsables du service « citoyenneté » (A) est confiée à un nouvel agent administratif « spécialisé » dans la promotion de la démocratie participative. Une deuxième mission politique, portée par le groupe écologiste, encore et toujours défenseur de la notion dans l'arène politique régionale (B) permet d'officialiser le leadership d'une toute nouvelle élue. La convergence de ces deux Missions, au début de l'année 2008 permet de doter la coalition transversale d'une structure d'action commune. Elle entreprend alors d'acculturer les agents du conseil régional au développement de détours participatifs (C). Toutefois, les services administratifs

attachés depuis plusieurs années à la gestion de dispositifs sectoriels, dont certains sont des acteurs centraux de la coalition, semblent paradoxalement réservés sur la portée de ces Missions et attachés à « leur » forme de démocratie participative.

### ***A) Les doutes propres de l'administration***

C'est à la faveur de l'ouverture des négociations entre l'Etat et la région dans le cadre du Contrat de Projet (signé en 2007) qu'apparaît la Mission d'étude sur la démocratie participative conduite par l'administration régionale. Au début de l'année 2006, le service « citoyenneté » est sollicité afin de dégager quelques projets phares pouvant faire l'objet d'une contractualisation. Cette sollicitation est alors l'occasion pour la directrice de la DPIR et le chef du service « citoyenneté », de proposer la conduite d'une mission de réflexion sur la démocratie participative. Les agents éprouvent en effet un certain agacement face à la recrudescence de revendications « participatives » de conseils régionaux découvrant tout juste un thème exploré depuis longtemps en Nord-Pas-de-Calais :

« Et nous, on a dit ben si y a un truc sur lequel on pourrait rendre les choses beaucoup plus lisibles et beaucoup plus visibles... et moi ce qui me gonflait aussi, c'est que depuis 2004, y a plein de régions qui parlaient sur la démocratie participative que ça faisait beaucoup de com sur une réalité qui était à vérifier. Et moi je me disais ça fait vingt ans qu'on fait des trucs et tout ça, qu'on est incapable de communiquer, parce que c'est régulièrement remis en question ou alors il faudrait expliquer. Enfin c'est pas très clair pour l'institution. » (Entretien, fonctionnaire)<sup>1056</sup>

La « mission » élaborée par l'administration régionale en partenariat avec l'Etat n'est pas qu'une préoccupation administrative : alors qu'elle n'est finalement pas retenue dans le cadre de la contractualisation, le vice-président en charge de la politique de la ville, élu de tutelle de la DPIR, décide de la maintenir et de la financer par d'autres moyens. Une ligne budgétaire spécifique est alors créée dans le budget primitif 2007 (voté fin 2006) sous l'intitulé « développement de la démocratie participative » et se voit attribuée une enveloppe globale de 800 000 Euros :

« Donc on a proposé ça. On s'attendait très honnêtement à ce que ce soit jeter du contrat de projet et que personne ne le garde. Ça a été jeté du contrat de projet, mais ça a fait l'objet d'un vote en séance plénière pour dire qu'on le gardait et qu'on le conservait. Donc on s'est retrouvé,

---

<sup>1056</sup> Ce même fonctionnaire confirme un certain agacement face au contexte participationniste régional : « C'est très clair que dans notre réaction, y a eu un peu d'énervement. Mais c'est de l'énervement, d'abord par rapport à l'interne, sur l'incapacité à communiquer, sur le fait qu'on a pu être pionnier à une époque et que du coup sur un certain nombre de choses, on était vachement avancé. Pas forcément en avance sur les autres, mais en tout cas vachement avancés. Et qu'on était incapable de rendre ça visible. Et que suite aux élections de 2004, y a eu plein d'annonces, faites par pleins de régions, sur plein de sujets, pas seulement participation des habitants, sur luttes contre les discriminations, sur la démocratie participative. Pour nous, c'était un peu énervant, parce qu'il y a des trucs qu'on fait depuis dix ans, personne ne sait qu'on le fait et y a pas de raisons de le cacher. Mais c'était aussi de dire, mais attendez, ça veut pas dire qu'il faut pas qu'on s'interroge... parce que je crois qu'aujourd'hui on n'est plus pionnier et qu'on a d'autres choses à inventer, à réinventer et des choses comme ça. Mais en tout cas de dire on peut déjà faire valoir là où on en est. » (Entretien, fonctionnaire).

nous avec un chantier transversal d'une page, parce qu'on avait écrit une page vite fait, fin 2006.

Avec 800 000 euros. Et une lettre de cadrage d'une page » (Entretien, fonctionnaire)

La gestion de cette mission est confiée à un agent administratif coutumier du fonctionnement de l'administration régionale et du thème de la démocratie participative. C'est en 1979, dans le quartier de l'Alma-Gare de Roubaix que cet agent débute sa carrière. Il participe à la fondation de l'Association de Gestion d'Information et de Recherche, association destinée à appuyer des projets de développement du quartier. Poursuivant sa carrière dans le secteur associatif, il devient militant Verts et entre, en 1994, dans le cabinet de Marie-Christine Blandin. L'agent est alors recruté pour renforcer l'équipe d'organisation du projet des Assises Régionales pour l'Emploi et le Travail, dont il devient une cheville ouvrière. En 1998, il quitte le cabinet pour intégrer les services, au sein de la direction de l'économie, où il gère en partie l'adoption du dispositif d'emploi-jeunes. En 2001, il devient animateur du Schéma régional de l'Economie Sociale et Solidaire (SRDESS). Après plusieurs années de conduite et d'élaboration du schéma, les difficultés de sa mise en application poussent le fonctionnaire à quitter la direction de l'économie, pour rejoindre la DPIR où il occupe à partir du début de l'année 2007 le poste d'animateur de la « mission démocratie participative ». Pour cet ancien travailleur social, militant actif de l'expérience de l'Alma-Gare, la substance de sa mission consiste essentiellement à doter le conseil régional d'une « pensée » sur ses nombreuses pratiques relevant de la démocratie participative. Synthétisant cette approche, l'agent présente en juillet 2007 une note de cadrage auprès de l'exécutif régional et de la Direction Générale des Services.

Cette note précise les modalités de conduite de la mission dont le fonctionnaire a désormais la charge. Il y est indiqué que « la région est aujourd'hui identifiée et reconnue pour la pertinence de ses dispositifs » et qu' « elle gagnerait donc à bâtir et porter un discours fédérateur sur la démocratie participative, d'autant plus qu'elle a historiquement été pionnière sur cette question »<sup>1057</sup>. Sept types d'action constituent le cœur de la mission administrative : (1) « dresser un état des lieux des pratiques portées par la région », (2) « dresser un état des lieux des pratiques portées par les acteurs dans les territoires », (3) « mettre en place des outils de production et d'amélioration des connaissances », notamment par un programme régional de recherche-action, (4) « consolider et étendre les dispositifs participatifs éprouvés », comme par exemple les FPH, (5) « organiser le maillage et l'articulation des espaces participatifs existants », (6) « développer des outils de participation : promouvoir l'usage d'outils tel que la Conférence citoyenne et soutenir des actions

---

<sup>1057</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, « *Démocratie participative* », Note de cadrage, document interne 30 juillet 2007.

innovantes de démocratie participative »<sup>1058</sup> et enfin (7) « initier un programme de formation sur la démocratie participative à destination d'acteurs des territoires ». La mission se fixe comme tâche prioritaire de mobiliser un regard extérieur et « certifié » sur ses propres pratiques et de celles des acteurs peuplant son territoire et envisage dans une moindre mesure de favoriser les initiatives et les propositions. La note de cadrage apporte également un cadre politique global, dans lequel la mission administrative entend se situer : il s'agit pour cette mission, d'alimenter l'axe 6 du SRADT voté en 2006, à savoir « mobiliser la société régionale et renforcer la citoyenneté et en particulier, son premier point, sur le renforcement de la démocratie participative »<sup>1059</sup>. La dynamique administrative se réfère ainsi explicitement à un acte politique fort, dont elle n'est pourtant pas issue. Cette référence renvoie à l'alliance de circonstance entre mobilisation administrative et mobilisation politique.

### ***B) Le maintien d'une pression politique***

Du côté des acteurs politiques, l'action du groupe Verts en faveur de la démocratie participative se poursuit, dans le prolongement du SRADT permanent. Positionné à la tête du SRADT, le groupe propose à ses partenaires politiques la conduite d'une mission de réflexion sur la démocratie participative. Cette mission se fixe pour objectif de dépasser les applications pratiques et isolées de la démocratie participative au sein des politiques régionales, en constituant une sorte de « doctrine » en la matière, comme le précise le conseiller délégué au SRADT, leader des écologistes régionaux :

« Mais dans cette discussion avec le président, moi, ça a toujours été de dire, pour que les Verts aient un sens dans cet exécutif, c'est pour que des choses comme ça progressivement deviennent... transcendent toute la production des politiques publiques. Et c'est à ce moment là que je leur ai dit, si on n'a pas de vraie stratégie de démocratie participative, non pas sur des opérations isolées, que moi j'avais géré, ou auxquels d'autres s'étaient affrontés, [...]. Donc, il y a eu, il y a de ça deux trois quatre ans, la volonté de dire on va passer de l'opération au coup par coup intéressante, à quelque chose qui devient stratégique de toute la région. On ne peut plus concevoir les politiques publiques comme avant. » (Entretien, élu régional)

Le projet de mission est finalement accepté par les partenaires de majorité. L'élue écologiste déjà à la tête de l'axe 6 du SRADT permanent, se voit alors adresser une lettre de mission en date du 24

---

<sup>1058</sup> *Idem*. La Délibération n° 20072325 en date du 8 octobre 2007 attribue à cet effet une enveloppe de 100 000 Euros, afin de financer des projets dont les porteurs devront « partager l'enjeu du renforcement de la démocratie participative », « détenir un savoir-faire méthodologique démontré pour une formalisation claire de la démarche de démocratie participative qui sera utilisée pour mettre en œuvre le projet », et « s'inscrire dans une logique de travail collectif d'analyse comparée des expériences ».

<sup>1059</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, « *Démocratie participative* », Note de cadrage, document interne, 30 juillet 2007.



décembre 2007<sup>1060</sup>, soit près d'un an après l'adoption de la mission administrative. Dans cette lettre, Dominique Percheron officialise la nomination de l'élue écologiste au titre de « conseillère régionale chargée de la démocratie participative », et ce, « au regard de (*son*) expérience »<sup>1061</sup>. La mission, placée sous la tutelle politique du conseiller délégué au SRADT et du vice-président en charge de la politique de la ville, permet à la conseillère « d'appuyer et de coordonner nos efforts d'analyse, de valorisation et de coopération et de structuration des formes de démocraties et d'intelligences collectives que le SRADT se propose de renforcer ». Plus précisément, trois missions sont explicitement confiées à la conseillère : (1) proposer et animer des groupes de travail, (2) mener à bien une réflexion sur les expériences locales de démocratie participative et (3) « élaborer un programme d'action thématique et transversal pour inscrire la démocratie participative au cœur des politiques régionales ». La lettre garantit à la conseillère la possibilité de « participer aux différents comités et de proposer les formes d'action visant à améliorer et à mieux évaluer la démocratie participative », ainsi que le soutien de l'administration régionale et du cabinet.

L'obtention de la lettre de mission ne fait qu'entériner une dynamique d'alliance déjà engagée depuis la création de la mission administrative entre la DPIR, le groupe politique des Verts, mais également la 3DPE, dont le directeur est associé dès la préparation de la mission<sup>1062</sup>. La mission est donc l'occasion de consolider institutionnellement la coalition transversale mise au jour précédemment. L'alliance entre la mission *politique* de l'élue écologiste et celle plus *managériale* de la DPIR pose toutefois quelques problèmes. En effet, la trajectoire du pilote de la mission administrative alimente la crainte d'une collusion entre acteurs politiques et administratifs, alors même que les deux missions ont vu le jour de manière autonome. Pour un des responsables administratifs de la mission, les responsables de l'administration régionale sont vigilants :

« Par contre c'est plus compliqué avec notre hiérarchie technique, au dessus de l'échelon directeur. Jusqu'à notre directeur ça va à peu près. A l'échelon DGA, DGS c'est plus problématique. Et c'est plus compliqué par rapport à la technostructure quoi. Aujourd'hui la difficulté elle est d'abord là, avant d'être politique. Avec forcément, du fait qu'on a deux choses qui se sont développées en parallèle, enfin qui se développent en parallèle, un chantier technique,

---

<sup>1060</sup> Le conseiller délégué au SRADT explique le choix de confier la mission à la jeune élue régionale par un souci de partage des responsabilités au sein du groupe Verts : « Et c'est là que j'ai commencé à négocier, c'est comme ça que j'avais pensé à *elle*... parce qu'en fait l'idéal ça aurait été que ce soit moi qui le porte, compte tenu de mon histoire, mais comme en même temps moi j'en suis à mon troisième mandat, je suis dans un processus de renouvellement, je suis président du groupe des Verts, je trouvais que c'était bien que ce soit *elle*, qui a vraiment des qualités pour faire ça. Voilà, c'était un peu une façon de la lancer et de la mettre... de lui transférer ce que moi j'avais appris avec le temps, enfin voilà. » (Entretien, élu).

<sup>1061</sup> In Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Lettre de mission*, document interne, 26 décembre 2007.

<sup>1062</sup> « On en a discuté un peu avec l'ancien vice-président à l'aménagement du territoire, qu'est ce que t'en penses ? Ben oui moi je pense que ce serait utile pour telle ou telle raison et puis après ya eu l'élue régionale écologiste qui... on a eu quelques rencontres en bilatérale. Parce que bon comme on avait un peu trituré déjà cette question là, avant la lettre de mission y avait quelques premiers contacts. » (Entretien fonctionnaire).

validé en commission et une mission politique donnée à une élue par le président, où on a essayé d'organiser le croisement quand même, parce que c'était plus sain, ou aujourd'hui on nous soupçonne de faire ce qu'on ne devrait pas faire. Et qu'est ce qu'on fait avec *l'élue* et compagnie ? Ou *l'élue* met la main dessus... donc là on a du réexpliquer par exemple la semaine dernière que nous on était toujours dans l'animation, notre programme tel que validé en commission thématique et qu'on ne faisait pas la mission de *l'élue*. Ha oui, ça préexistait, ha ben, donc allez y alors. » (Entretien, fonctionnaire)

La coalition transversale est toutefois consolidée par la jonction des deux missions administratives et politiques : elle entreprend aussitôt la promotion de dispositifs de démocratie participative au sein même du conseil régional. L'élue écologiste n'a en effet aucunement l'intention de s'en tenir à une analyse de la situation. La mission est conçue comme une force proactive, capable de dégager des propositions concrètes de dispositifs :

« Je vais m'appuyer là-dessus, sur un groupe d'appui qui est pour moi une *task force* pour sortir des projets. Moi je veux être dans un processus de production, pas d'analyse. Je considère que l'analyse politique elle existe. Moi je vois assez bien où je vais, on en a discuté en bureau exécutif. Même s'il faudra à moment donné expliciter le sens politique de cette démarche, voilà, je vais pas perdre mon temps. Par contre l'idée c'est, il se passe déjà des choses, mais là où il se passe pas des choses, il faut produire ce qu'on a envie qui sorte. Donc moi j'ai des objets précis de travail que je veux sortir. La commission régionale de débat public, probablement les budgets participatifs des lycées en nous fondant sur la belle expérience de la région Poitou-Charentes. Après une politique transversale de qualification des acteurs et des services, la mise en place... enfin pas la mise en place mais l'acculturation dans les méthodes de travail et production de l'institution de démarches participatives dans deux axes. Pour coproduire les politiques en amont et en aval pour évaluer les politiques. Donc notamment conférence de consensus, de citoyens, enfin toutes les pratiques possibles et imaginables selon les cas de figure. » (Entretien, élu)

L'équipe administrative constitue alors un soutien logistique crucial pour l'élu, qui entend faire avancer un certain nombre de propositions concrètes, en insistant sur la nécessité de convertir le plus grand nombre possible d'agents régionaux à l'idée d'un nécessaire développement de la démocratie participative.

### ***C) Le « sens collectif » : un chantier interne***

Comme l'indique très clairement un membre de la coalition transversale, l'objectif de la mission démocratie participative régionale se concentre prioritairement sur l'institution régionale elle-même : « la stratégie c'était de dire on commence en interne. On va pas en externe. C'est pas la peine d'aller avec la fleur au fusil, d'aller voir je sais pas qui, d'autres partenaires externes, qui là-dessus pourraient nous rejoindre. On consolide d'abord l'interne et on ira après sur l'externe » (Entretien,

fonctionnaire). Les agents composants la coalition transversale vont ainsi tenter de fédérer leurs collègues grâce un travail de réflexion collective. Cette démarche s'institutionnalise progressivement, jusqu'à devenir l'objet d'un marché public permettant le recrutement d'un expert, assurant le travail d'inventaire et de dialogue au cœur de l'administration (1). Ce travail débouche alors sur une situation paradoxale : les agents administratifs impliqués dans la coalition, s'ils ne parviennent que difficilement à faire émerger une même conception de la démocratie participative, maintiennent leur volonté d'expérimenter de nouveaux dispositifs (2).

### 1) L'acculturation comme mot d'ordre et objet d'expertise

Dès le début de la mission commune, la coalition met sur pied une véritable ingénierie de l'*acculturation*. Son responsable administratif constitue un groupe *ad-hoc* de réflexion, composé des différents gestionnaires des dispositifs participatifs connus au sein de l'institution. Au total, une dizaine d'agents territoriaux sont regroupés à partir de la fin de l'année 2007 lors de réunions internes : e chargé du projet DREAM 2 et les chargées des comités de ligne, mais aussi des responsables du renouvellement urbain, de la vie des lycées, de la prospective, de l'évaluation et ou du développement durable y sont associés. Parallèlement à ces réunions, un état des lieux des « pratiques régionales » est commandé par le responsable de la mission auprès d'une agence de conseil dans le but d'éclaircir les pratiques identifiables au sein de l'institution. Or, ce travail d'inventaire est conçu par l'animateur comme un levier de mobilisation :

« L'état des lieux ce sera aussi un prétexte de repérer des gens, repérer des personnes, de repérer des *envies de faire*, de repérer des projets, parce que peut être aussi... il y a pas que l'existant. Y a peut être des projets dormants, peut être dans les machins. Donc c'est tout ça quoi. Donc du coup l'état des lieux ce sera un outil de mobilisation interne » (Entretien, fonctionnaire).

La responsable politique de la mission partage la même priorité : fédérer des agents autour d'un projet commun de démocratie participative. Pour cette dernière, le but de la démarche est bien de permettre à d'hypothétiques agents, potentiellement actifs sur le thème de la démocratie participative d'entreprendre des actions, en leur prouvant que « c'est possible » et qu'il existe des expériences à travers la France et l'Europe :

« Tirer parti de ce qui fait ailleurs, d'abord c'est pour donner *envie de faire*. Parce que souvent on est au début que quelques-uns à avoir envie de faire. Donc il faut déjà donner envie de faire, faire prendre conscience que c'est faisable. Ensuite il faut tirer les enseignements, ce qui est bien ce qui est moins bien, pour aussi dépasser ce qui a déjà été fait et le faire en mieux, ou en tout cas éviter les écueils qu'ils ont pu parfois rencontrer mais en même temps jamais une expérience est totalement transférable. [...] Le poids et l'inertie de la technostucture est très fort même si...

comment dire de façon assez paradoxale y a des gens extrêmement compétent, innovant qui ont envie de faire, mais malgré tout, on est dans la gestion des systèmes complexes » (Entretien, élu)

Les animateurs administratifs et politiques de la mission procèdent parallèlement à une série d'entretiens auprès de leurs collègues, essayant de faire la synthèse des différentes conceptions et postures face au thème de la démocratie participative. Très rapidement, l'ambition d'une *acculturation* de l'institution régionale, assimilée à la création d'un débat interne permettant de convaincre les agents hésitants et de renforcer les agents déjà actifs, s'adjoint les services d'un bureau d'étude. C'est au cabinet *Synergence* et plus exactement à un des animateurs de son pôle « gouvernance », qu'est confié l'accompagnement de la mission, dans le but de « mener un travail d'analyse de l'existant, [d'] aider à construire un réseau d'acteurs interne et externe, [de] faciliter la mise en place de démarches innovantes »<sup>1063</sup>.

Suite à une réunion entre le bureau d'études et le groupe d'agents administratifs, le 13 mai 2008, la coalition commande au bureau d'étude un « inventaire pragmatique » des pratiques présentes dans l'institution régionale. Cet inventaire est réalisé sur la base de questionnaires remplis par les chargés de mission du conseil régional, sur la connaissance préalable détenue par l'agence et sur les conseils d'Yves Cabannes, chercheur à l'université de Londres, comptant parmi les figures scientifiques internationales concernant la démocratie participative. L'inventaire s'appuie sur des critères permettant de qualifier et de comparer les différents dispositifs observés. Signalant leur rejet de la grille d'évaluation de Sherry Arnstein<sup>1064</sup>, les consultants choisissent de retenir quatre critères d'analyse (Tableau 53). L'inventaire non définitif – encore ouvert aux compléments émanant sans cesse de l'administration – obtenu au terme de ce travail regroupe finalement 56 dispositifs, répartis dans 12 directions. Chacun de ces dispositifs fait l'objet d'une fiche le présentant et explicitant son positionnement dans chacune des quatre dimensions.

Sur la base du rapport réalisé au terme de ce travail d'inventaire, un séminaire interne est organisé le 8 novembre 2008, dans les locaux du siège de la région. Le séminaire est animé par les consultants ayant réalisé l'inventaire. Seuls les agents administratifs ont l'autorisation de participer à cette journée<sup>1065</sup>. L'ensemble des directions y est représenté, par un ou plusieurs agents. Outre la

---

<sup>1063</sup> Extrait de la fiche action mise en ligne sur le site Internet du cabinet le 27 juin 2008. <http://www.synergence.com/?p=315>. La Délibération n° 20072326 en date du 8 octobre 2007 indique qu'une enveloppe de 120 000 Euros est accordée pour le financement « d'une (ou des) mission(s) d'aide à l'ingénierie pour la mise en œuvre du programme de développement de la démocratie participative après mesures de publicité et de mise en concurrence dans le respect du Code des Marchés Publics ».

<sup>1064</sup> Le bureau d'étude avance deux raisons principales à ce rejet : « D'une part, car elle s'apparente trop à une échelle de valeur, d'autre part car elle focalise l'attention sur la « décision », qui pour nous n'est pas un degré, mais un moment, une étape dans le cycle de l'action publique » in Synergence, *Etats des lieux des pratiques de démocratie participative de l'institution régionale*, 8 octobre 2008, p. 7.

<sup>1065</sup> Dans le cadre d'une demande officielle, nous avons été autorisés par le bureau d'étude et l'administration régionale à participer à cette journée de séminaire.

présentation du travail d’inventaire, les fonctionnaires régionaux sont invités travailler en sous-ateliers thématiques. Chaque fonctionnaire doit passer par l’ensemble des sous-ateliers, durant les cinq sessions qui lui sont proposées. Enfin, de retour en réunion plénière, quelques expériences locales en Nord-Pas-de-Calais sont présentées, ainsi qu’un séminaire tenu à Bruxelles sur la démocratie participative par un élu régional et un membre du CESR<sup>1066</sup> et un exposé d’Yves Cabanes sur les enjeux de la participation citoyenne à travers le monde.

**Tableau 53 : Les critères de tri des pratiques régionales en Nord-Pas-de-Calais<sup>1067</sup>**

Critère	Détail
Dimension territoriale	Quatre niveaux de territoire couverts par les dispositifs : hors territoire, quartier, commune, découpage spécifique, région
Dimension institutionnelle	Trois critères composent cette dimension : politique publique concernée, rôle de la région (appui financier, maîtrise d’ouvrage, co-maîtrise), budget.
Dimension temporelle	D’une part, phase de la politique concernée : diagnostique, élaboration de solutions, décision, mise en œuvre, évaluation. D’autre part, régularité : opération ponctuelle, régulière, continue. Enfin, état d’évolution de la politique : lancement, en développement, essoufflée, en consolidation.
Dimension participative	Quatre sous critères composent cette dimension. 1) Les acteurs : ouvert à tous, ou constitution de mini publics ; 2) Parties prenantes : représentants ou diversité de points de vue ; 3) Implication : formalisée, évolutive, consultation, concertation, co-construction (délibérative avec présence des décideurs) ; 4) Mesures spécifiques visant au renforcement des capacités citoyennes : aucune, formation, animation spécifique.

Si la journée de séminaire est indéniablement l’occasion d’un échange entre les différentes parties prenantes de la « démocratie participative » en Nord-Pas-de-Calais, l’impact de cette action ne semble pas pouvoir être mesuré ni quantifié. La tenue de ces opérations sous la houlette d’un « expert » de l’animation et du travail collectif indique toutefois une volonté de considérer l’administration comme un ressort essentiel de la progression de la démocratie participative. L’ancienneté des dispositifs, leur multiplicité permet de rassembler dans ce séminaire un nombre conséquent d’agents territoriaux et de mettre à l’ordre des priorités la nécessité de produire une vision concertée de la démocratie participative au sein de l’appareil administratif.

## 2) L’inévitable persistance des « cultures »

Au cours de la journée, de nombreux débats surgissent entre les fonctionnaires à propos de la qualification et de la nature des dispositifs présentés comme « participatif ». Chaque gestionnaire de dispositifs interroge publiquement ou *en aparté* la dimension proprement « participative » de sa propre activité. Les discussions se concentrent notamment sur la validité de la grille et de l’inventaire présentés par le consultant. Un scepticisme évident est à noter chez l’ensemble des acteurs ayant pris

<sup>1066</sup> Le séminaire est organisé par le *Think-Tank* européen *Pour la solidarité*.

<sup>1067</sup> Ce tableau a été recomposé à partir des informations contenues dans le rapport de Synergie, *Etats des lieux des pratiques de démocratie participative de l’institution régionale*, 8 octobre 2008, 82 p.

part aux démarches initiées par la coalition transversale. Suite aux premières réunions internes de la démarche et avant le séminaire du 8 novembre, la fonctionnaire en charge des comités de ligne juge l'exercice global de mise en cohérence trop éloigné de sa pratique professionnelle concrète. Celle-ci ne peut que difficilement rapporter ses manières de faire à la réflexion générale concernant la démocratie participative :

« La perception que j'en ai, mais c'est vrai que c'est un petit peu délicat, c'est qu'on est dans une réflexion plus globale. Donc moi je trouve intéressante de réfléchir à quelque chose, de voir un peu tout ce qui se fait en termes de pratiques de démocratie participative au niveau régional, cela dit nous on est déjà dans quelque chose de concret qui tourne. Donc c'est vrai qu'on a un petit peu ce décalage. Je dirai on est presque le nez dans le guidon, on est dans de l'opérationnel, on fait tourner les comités de ligne et on prend peut être pas suffisamment ce recul. On est presque sur deux niveaux différents. Alors il y a peut être un moment donné où ça va se rejoindre, pour l'instant, à ce moment ci de la démarche, on est encore dans une réflexion un petit peu globale, sur une réflexion démocratie participative. Là on en est au recensement des pratiques en région. C'est vrai qu'on en est pas à des préconisations qui impacteraient sur notre organisation à nous. Ce sera peut être le cas après, mais... » (Entretien, fonctionnaire)<sup>1068</sup>

Dans un autre registre, le responsable du projet DREAM 2 doute que la Mission politico-administrative puisse avancer la définition de la démocratie participative jusqu'au « degré » de sa propre pratique :

« Auront-ils le courage politique de se lancer vers de la démocratie participative comme moi je la pratique, c'est-à-dire le partage du pouvoir, donc transparence, consultation, concertation, j'attends de voir. Parce que je crois que nos élus sont un petit peu plus raisonnables que dans d'autres régions. Dans d'autres régions ils ont cru aux mythes de la démocratie participative, en disant y a qu'à faut qu'on, on appuie sur un bouton. Non, ça marche pas comme ça. » (Entretien, fonctionnaire)

La tenue du séminaire du 8 novembre donne lieu à d'autres types de critiques, émanant cette fois-ci des acteurs proches de la coalition. Un membre influent de celle-ci regrette par exemple la largeur du spectre retenu par l'agence en termes de dispositifs et doute de la cohérence de l'ensemble de dispositifs présenté à l'occasion du séminaire :

« Hier j'assistais à un séminaire, Rabah a du vous expliquer la démarche qu'on a entrepris avec *Synergie*, etc. Et j'étais frappé par l'intervention d'un des responsables de *Synergie* où dans le terme démocratie participative, on y met beaucoup de choses quoi. Alors bon, faut peut être ne

---

<sup>1068</sup> Il est à noter que le rapport réalisé par *Synergie* remarque ce type de réactions à une échelle plus large : « les acteurs de ces politiques déjà inscrites dans la tradition régionale ne voient pas toujours ce que peut apporter de plus une approche globale DP – voir par exemple les réserves de membres du CESR » (*Synergie, Etats des lieux des pratiques de démocratie participative de l'institution régionale*, 8 octobre 2008, p. 82).

brasser large pour faire réduire la sauce après, mais j'ai peur qu'on se paye un peu de mots parfois. » (Entretien, fonctionnaire)

Un autre membre de la coalition conteste l'analyse proposée par l'agence concernant son propre dispositif et évoque d'autres types d'impact non pris en compte et tout aussi primordiaux à ses yeux :

« On est sur des dispositifs anciens, qui ne sont pas strictement une politique publique, mais qui en général n'ont plus rien à... enfin qui sont restées fidèles à leur esprit de départ, mais dans leurs modalités et dans ce qu'elles produisent n'ont plus rien à voir avec ce qu'elles étaient au départ. Et avec des effets qui sont difficilement quantifiables, où on n'était pas d'accord, par exemple, avec *Synergie* qui disait c'est de la capacitation individuelle. Ça produit de la capacitation sociale et nous on sait, mais c'est difficile à montrer, que ça produit des... y a certains comités de gestion qui sont devenus des lieux de notabilité, des lieux de reconnaissance collective, donc on est plus dans la capacitation citoyenne, ça a aussi été parfois, pour certains membres de comités de gestion un accès à des mandats électifs de la démocratie représentative, ce qui est aussi à mon sens une forme de capacitation et de reconnaissance citoyenne » (Entretien, fonctionnaire)

L'impact de ce travail de mise à plat et d'inventaire est donc incertain. Chacun des événements organisés dans le cadre de cette ambition d'acculturation est pourtant l'occasion d'engager de nouveaux dispositifs. Ainsi, l'élue en charge de la Mission annonce lors du séminaire du 8 novembre, puis dans son discours lors du « Forum régional de la démocratie participative », organisé à Lille le jeudi 9 avril 2009, son intention d'adapter la pratique des Budgets Participatifs des Lycées, ou une forme de Commission régionale du Débat Public<sup>1069</sup>. Autrement dit, la volonté d'énoncer un sens commun, un mythe collectif de la démocratie participative ne se départit jamais de la logique de *production* de dispositifs.

## VI- Conclusion du chapitre

L'énonciation *de ce que recouvre* la démocratie participative constitue une part conséquente de l'action des conseils régionaux en matière de démocratie participative. L'étude des quatre cas d'études nous permet toutefois de soulever un élément central : cette énonciation n'est pas qu'un processus discursif et symbolique. C'est précisément ce que la réaction des CESR révèle : ces derniers se sentent bel et bien inquiétés par l'apparition du vocable de démocratie participative dans les agendas politiques régionaux, car elle correspond à la production de dispositifs concrets. L'énonciation du sens et du contenu de la démocratie participative régionale s'enracine ainsi dans une matérialité saisissable sous trois aspects.

---

<sup>1069</sup> L'élue régionale évoquait déjà ces deux dispositifs dans notre entretien en date du 28/04/2008.

Premièrement, les modalités de fixation de sens et l'intensité de la lutte entourant cette fixation, reflètent fidèlement les configurations politico-administratives héritées des élections de mars 2004. Dans les trois régions disposant de coalitions d'acteurs explicitement centrées sur les questions démocratiques, on observe le déploiement de stratégies complexes, leur permettant de produire de manière régulière des éléments de définition de la démocratie participative : délibération, événements, rapports, publications, discours publics. La capacité à énoncer le sens de la démocratie participative n'est pas attribuée d'emblée : elle est conquise et revendiquée par de petits groupes d'acteurs, qui entreprennent alors d'affronter le reste de l'institution régionale, afin que leur statut soit reconnu et respecté. La mise en valeur de plusieurs situations de controverses politiques (Rhône-Alpes, Ile-de-France), voir de rejet politique de la notion même de démocratie participative (Bourgogne) fait apparaître que l'énonciation du mythe participatif dans l'arène régionale n'est pas naturellement admise et doit affronter des définitions politiques différentes des formes adéquates du système démocratique.

Deuxièmement, la lutte pour l'énonciation ne se départit jamais de dynamiques d'action. Enoncer ce qu'est la démocratie participative implique presque immédiatement la mise en œuvre d'une action propre aux coalitions, distincte du reste des activités du conseil régional. La définition de la démocratie participative est systématiquement attachées à la production de dispositifs participatifs : les Ateliers Citoyens en Rhône-Alpes, les dispositifs de la délibération-cadre en Ile-de-France, la CRDP en Nord-Pas-de-Calais, figurant comme autant de propositions émergeant suite à la recherche d'une définition de l'action régionale en faveur de la démocratie participative. Les coalitions entendent également intervenir dans les expériences en dehors de son giron : c'est principalement le cas en Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais, où l'ensemble des actions menées au nom de la démocratie participative sont l'objet potentiel d'un examen critique de la part des *énonciateurs*.

Troisièmement, la production de ces cadrages discursifs et substantiels de la démocratie participative fait rapidement apparaître une série d'éléments matériels observables de façon récurrente. Ces permanences ne concernent pas le sens et le contenu de la démocratie participative dans les quatre régions. D'une part, on observe l'apparition d'instruments d'action. Les fichiers de participants, les délibérations, les délégations officielles, les budgets, les réunions, s'accumulent progressivement. Ils sont à la fois produits par les entreprises d'énonciation (fichiers des 11000) et la condition de possibilité de celles-ci (les budgets doivent être obtenus pour l'organisation de colloques notamment). D'autre part, l'ouverture des coalitions à l'extérieur de l'institution régionale introduit des acteurs de plus en plus récurrents : experts de la participation (bureau d'études, fondation), réseaux militants, praticiens politiques et administratifs d'autres territoires, ou d'autres échelles, appartiennent désormais au paysage usuel de la démocratie participative régionale. Enfin,



on remarque que la démocratie participative s'attache très rapidement à la production d'un *travail*, assuré par des fonctionnaires. La tenue et préparation des colloques, la rédaction des délibérations, la communication politique, l'acculturation et la pression exercées auprès d'autres services administratifs, constituent quelques unes des tâches affiliées aux « métiers » de la démocratie participative. La démocratie participative, à partir du moment où elle énoncée comme un engagement régional, s'attache donc immédiatement à produire des outils, des conseillers et des travailleurs. Nous ne cesserons de retrouver ces trois éléments dans l'adoption et la réforme de dispositifs participatifs entre 2004 et 2010.

## Chapitre 7 : Les déclinaisons régionalisées de la démocratie participative

À partir des élections de mars 2004, plusieurs dispositifs participatifs sont adoptés dans les quatre régions considérées. Ces dispositifs participatifs prennent place au sein de l'institution régionale en fonction des logiques conflictuelles et concurrentielles produites par les configurations politiques et administratives de chaque conseil régional. Ces configurations ne pas pour autant isolées de toute influence extérieure : chaque groupe d'acteurs est en mesure d'avoir recours à des réseaux, des soutiens présents dans son environnement plus ou moins proche et doit dans le même temps adapter son action aux tensions existantes entre les différentes entités composant l'action publique régionale (institutions politiques de différentes échelles, corps intermédiaires). L'économie générale de l'apparition, du développement et de la gestion des dispositifs participatifs en région est donc fortement marquée par l'inscription de ces dispositifs dans un contexte institutionnel commun.

La démocratie participative régionale est principalement caractérisée par son aspect *composite* à l'image de la structure de coalitions partisans très présentes dans ces institutions. Les acteurs régionaux nomment « démocratie participative » un agencement de dispositifs disparates portés par des problématiques, des acteurs, des urgences, des temporalités et des ambitions qui ne forment jamais un mouvement cohérent et homogène. L'institution régionale apparaît dès lors comme un espace concret de coexistence, de confrontation et d'interaction entre ces dispositifs. Ainsi, l'analyse des interactions, des différences et des controverses entre ces dispositifs nous amènent progressivement sur les traces de ce que recouvre la démocratie participative auxquels ils prétendent tous appartenir de façon plus ou moins explicite.

Notre méthode d'analyse découle de cet objectif. En effet, nous avons souhaité entrer dans le détail empirique de l'émergence de chaque dispositif considéré (17 au total, certains regroupant plusieurs expériences) afin de concentrer notre analyse sur quatre points précis : comprendre les problématiques (sectorielles, politiques, administratives) auxquelles les dispositifs doivent officiellement répondre ; saisir la manière dont les positions et stratégies des différents groupes d'acteurs, politiques et administratifs peuvent expliquer le cheminement des propositions de dispositifs ; mesurer l'influence de ces mêmes groupes dans la sélection de la forme concrète retenue pour les dispositifs, mais également (et c'est tout à fait crucial) dans leur gestion, réforme, observation, bilan et évaluation permanente ; et enfin identifier les effets imputables à ces dispositifs, eu égard aux problématiques considérées, mais également aux jeux d'acteurs mis au jour. Une fois ces éléments explicités, nous souhaitons mettre à l'œuvre notre recherche du *consensus*, c'est-à-dire

appréhender les éléments empiriques présents dans l'intégralité des dispositifs, qui pourraient expliquer leur lien à la notion de « démocratie participative ». Cette recherche, pour être convaincante doit tendre à l'exhaustivité. Elle ne doit pas présumer de la nature de ces éléments communs, transversaux à l'ensemble des dispositifs. Ces derniers doivent émerger, par touches successives issues des différents cas d'étude, pour être ensuite considérés dans leur globalité.

Le présent chapitre procède donc à une étude casuistique : chacune des régions est étudiée indépendamment. Toutefois, la restitution d'une telle entreprise ne doit pas devenir un obstacle à la lecture. Une lecture en deux temps est donc proposée. Nous établissons ci-dessous une synthèse des principaux éléments empiriques dont nous disposons, afin d'éclaircir la spécificité de chaque cas d'études. Chacune de ces synthèses renvoie à une partie détaillée et descriptive située en annexe (cf. Volume 2, Annexe 1). Chaque élément mentionné ci-dessous renvoie donc à une administration plus fouillée et précise de la preuve. Nous dresserons ensuite quelques éléments de conclusion afin d'entrer plus directement dans l'interprétation comparatives des résultats de notre enquête.

## I- Bourgogne : l'embellie (temporaire) et le sédiment de la démocratie participative.

En Bourgogne, la le thème de la démocratie participative est à la fois l'objet d'un fort investissement en début de mandat puis est rapidement marginalisée. L'expérience des forums territoriaux, menée par le président de région et le deuxième vice-président (Chap. 6) crée un climat de défiance et de scepticisme au sein de l'exécutif. Toutefois, des initiatives parcellaires sont menées au nom du conseil régional par certains vice-présidents appartenant aux tendances et partis minoritaires de la coalition partisane, et ce, malgré un climat de tension politique permanent.

C'est tout d'abord le cas des Assises des Territoires<sup>1070</sup>, menées dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Menées par le premier vice-président en charge de l'aménagement du territoire, appartenant à la tendance minoritaire *Rénover Maintenant* du PS, ces assises entendent répondre à une remise en cause de la politique d'aménagement du territoire dite des « Pays » du conseil régional. L'Etat et la présidence de région se montrent en effet sceptique quant à la reconduite de ces contrats, qui doivent être relancés en 2006. Le vice-président en charge de l'aménagement du territoire décide alors de confier à l'agence *Campana-Eleb Conseil* la mission de réunir parties prenantes et citoyens dans des réunions publiques participatives (sur le modèle des expériences en Ile-de-France et Rhône-Alpes), afin de mobiliser les acteurs des contrats de Pays dans leur (re)dynamisation. Ces réunions débouchent alors sur une forte mobilisation des acteurs de la

---

<sup>1070</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, A.

contractualisation territoriale et permettent le maintien et le renforcement de la politique des « Pays ».

C'est ensuite le cas des budgets participatifs des lycées (BPL)<sup>1071</sup>. Leur adoption correspond à un transfert au sens donné par Dolowitz et March (2000)<sup>1072</sup>. Inspiré de l'expérience de la région Poitou-Charentes, où l'ancienne conseillère ministérielle du premier vice-président exerce une forte influence, le vice-président délégué à la politique des lycées et proche de la tendance *Rénover Maintenant*, décide en 2007 d'expérimenter le BPL dans quelques établissements scolaires. Toutefois le transfert demeure incomplet : freiné par l'administration et confié à un groupe restreint d'agents, le BPL peine à exister dans les établissements scolaires, où il est souvent employé comme une simple enveloppe budgétaire d'appoint. Les lycéens et leur délibération sont largement marginalisés dans de nombreux établissements. Confronté à cette situation, le vice-président et l'équipe administrative tentent alors d'imposer discrètement des modalités de fonctionnement plus contraignantes, en s'appuyant essentiellement sur les règlements du BPL, renouvelé chaque année. Les BPL sont dans le même temps étendus à tous les lycées de Bourgogne et parviennent progressivement à s'imposer comme un élément structurant de la politique régionale des lycées.

C'est enfin le cas des comités de ligne TER<sup>1073</sup>. L'arrivée d'un vice-président communiste délégué aux transports va profondément influencer l'organisation et l'usage de ce dispositif, existant officiellement depuis 2002 (cf. Chap. 4). Ces derniers se multiplient : plus de séances, de territoires couverts, d'invités. Les réseaux associatifs d'usagers des transports sont largement mobilisés lors de cette extension. Ces derniers sont appelés à soutenir l'adoption de ces espaces de concertation. Toutefois, l'enjeu central de ces comités est à chercher du côté de l'action publique : le conseil régional, nouvellement chargé des transports et doté d'une administration naissante, tente de renforcer sa capacité de décision et d'influence auprès de son partenariat principal (la SNCF). Les comités de ligne entrent pleinement dans cette stratégie, à laquelle ils entendent associer le plus grand nombre de participants possibles, usagers, citoyens et syndicalistes.

Les dispositifs adoptés communiquent peu entre eux. Ils découlent de l'engagement individuel des vice-présidents appartenant à des groupes ou des courants minoritaires au sein de l'exécutif. Ces initiatives restent toutefois ponctuelles (dans le cas des Assises) et/ou peu visibles (dans le cas des comités de ligne) et/ou expérimentales (dans le cas des BPL). Leur impact et répercussion varient fortement : si les Assises du Territoire semblent avoir donné pleinement satisfaction à ses instigateurs, ainsi que les comités de ligne qui ne sont l'objet que d'aménagements légers concernant

---

<sup>1071</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, C.

<sup>1072</sup> Pour une analyse approfondie de ce transfert selon les cadres analytiques de Dolowitz et March, cf. Annexe 1 partie II, C.

<sup>1073</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, B.

les « usagers » participants, jugés trop peu nombreux, les BPL sont l'objet d'une plus forte remise en cause.

Plus globalement, la Bourgogne ne se dote à aucun moment d'une politique d'ensemble concernant la démocratie participative. Les initiatives isolées s'enracinent sans pour autant constituer un ensemble homogène. Le discours officiel concernant la démocratie participative s'estompe rapidement pour ne jamais réapparaître jusqu'à la campagne des élections régionales de 2010.

## II- Ile-de-France : le déplacement des luttes démocratiques

La région Ile-de-France est quant à elle le théâtre d'un paradoxe : si la vice-présidence en charge de la « démocratie régionale » et la structure administrative qui en dépend sont créées en 2004, laissant présager un engagement conséquent en la matière, les acteurs politico-administratifs composant ces structures décisionnelles sont rapidement marginalisés. Cette marginalisation s'enracine à la fois dans une incertitude administrative très forte, les agents ne parvenant pas à créer une cohésion au sein de la MDRJ (cf. Chap. 5) et un changement d'orientation stratégique de la part de la vice-présidente. Les activités regroupées sous le giron de la « démocratie régionale », voire de la démocratie participative, peuvent alors être différenciés en deux groupes : des dispositifs imposés à la vice-présidente et gérés quasi-exclusivement par l'administration et des dispositifs plus inattendus et portés par l'élue régionale.

Le conseil régional des jeunes (CRJ)<sup>1074</sup> constitue le pivot central de l'action en matière de démocratie régionale en Ile-de-France. Créée dès 2004, ce CRJ est une reprise de la proposition avortée du précédent mandat (Cf. Chap. 4) et imposé par la présidence à l'élue en charge de la démocratie régionale. Après d'importantes négociations entre membres de la coalition concernant le mode de désignation des jeunes conseillers (la vice-présidente refusant le principe du tirage au sort), le CRJ est finalement confiée à une chargée de mission isolée, recrutée avant même la création de la MDRJ. C'est cette fonctionnaire qui assure l'essentiel du fonctionnement et de l'organisation du CRJ. Or, en 2007, le CRJ est confronté à une crise profonde : l'effondrement des taux de participation et le manque de prise en compte de l'instance par le conseil régional constituent les deux principaux ressorts de cette crise. Pourtant, si l'administration tente de soumettre des projets de réforme (allant jusqu'à la suppression du CRJ), la vice-présidente opte pour une série d'adaptations mineures, visant essentiellement à garantir un « bon » taux de participation.

---

<sup>1074</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, A.

Le Conseil régional Consultatif des Citoyens Handicapés (CRCCH)<sup>1075</sup> est un autre dispositif imposé à la MDRJ et à la vice-présidente, créée *ex-nihilo* par la vice-présidente en charge du développement social, de l'Économie sociale et solidaire, de la Santé et du Handicap, puis confié à la MDRJ. Le pilotage de l'instance est également très autonome. Un fonctionnaire, par ailleurs élu local, est exclusivement en charge de son organisation. Pourtant, l'instance ne connaît pas les mêmes problèmes que le CRJ. En effet, les taux de participation y sont excellents, les membres très actifs et rapidement investis de leur rôle. Cette « bonne » santé de la participation suscitée par le CRCCH semble alors compenser les problèmes de prise en compte par l'institution régionale.

En dehors de ces deux dispositifs, une série d'expériences de mini-publics délibératifs<sup>1076</sup> voient également le jour en Ile-de-France. A la différence des deux instances précédentes, ils n'impliquent à aucun moment de leur organisation ni la MDRJ, ni la vice-présidente. Cette dernière se montre en effet très critique vis-à-vis de la tenue de telles expériences. Ces dispositifs sont le fait des vice-président(e)s d'obédience écologiste. Expérimenté à l'occasion de l'élaboration du Schéma régional d'Ile-de-France, puis reconduit à propos d'un débat sur le développement des nanotechnologies, ces expériences sont très différentes, tant dans leur principes d'organisation (la première est une partie d'un débat plus vaste, alors que la deuxième en constitue le centre) que dans leurs retombées<sup>1077</sup>. Les conférences de citoyens sont donc convoquées par des élus d'une même famille politique mais en fonction de problématiques avec une rigueur méthodologiques très hétérogènes.

De la même manière, les comités de ligne TER<sup>1078</sup> sont adoptés par la région Ile-de-France sans jamais impliquer la coalition en charge de la démocratie régionale. Arrivée en 2006 à la tête du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), structure partenariale de gestion des transports collectifs en Ile-de-France, le conseil régional adopte immédiatement un dispositif de comités de ligne. Porté par un élu appartenant au groupe Communiste et Alternatifs (CACR), qui devient le président d'une commission spécifiquement dédiée à la « démocratisation » de l'action du syndicat, les comités de ligne sont administrés par des agents techniques du STIF. Donnant lieu à un recrutement spécifique, les comités de ligne sont largement déterminés par les préoccupations des ingénieurs-fonctionnaires du STIF, laissant peu de marges de manœuvre aux élus régionaux, qui tentent tout de même d'en influencer l'organisation. Toutefois, très rapidement, le positionnement des services évolue : craignant à l'origine une participation trop importante, les agents du STIF, sous

---

<sup>1075</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, B.

<sup>1076</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, C.

<sup>1077</sup> Le détail de ces deux expériences est intégralement restitué en Annexe 1. Il est à noter qu'une même grille d'analyse a été employée pour l'étude et la restitution de toutes les expériences de mini-publics délibératifs dans les quatre régions observées. Nous fournissons également le déroulé de l'intégralité des expériences de mini-public délibératif étudiées dans le cadre de cette thèse en Annexe 10.

<sup>1078</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, D.

pression des élus, tendent de plus en plus à multiplier les incitations à participer. Une tendance que nous observons dans tous les comités de ligne, quelque soit la région.

Malgré l'accumulation de ces dispositifs imposés ou lointains, la vice-présidente en charge de la démocratie participative ne reste pas pour autant inactive. Si elle se contente d'assurer une gestion minimale des dispositifs attribués à son administration (CRJ, CRCCH), laissant la MDRJ gérer l'essentiel de la logistique et de la remontée d'informations ou de problèmes, c'est qu'elle se révèle relativement hostile à la forme de participation promue et mise en œuvre par l'intermédiaire de ces instances. Ainsi, l'essentiel de son activité se concentre sur le développement de dispositifs qu'elle juge plus en phase avec sa définition du problème « participatif ». Cette définition peut être résumée en deux axes : promouvoir la participation consiste à renforcer les corps intermédiaires par le biais d'une plus forte participation du public aux activités de ces corps et à revaloriser le rôle des commissions thématiques et des « simples » élus régionaux au sein de leur institution. Ces deux enjeux s'articulent autour de deux dispositifs centraux, à savoir des dispositifs de subventions dits des « Projets Citoyens » et la réforme du Fonds régional de la Vie Associative<sup>1079</sup>. Ces dispositifs ambitionnent de soutenir le développement des organisations intermédiaires, associations et syndicats, tout en les poussant à intégrer les impératifs de participation du plus grand nombre de citoyens possible et de construction de fédérations régionales. En écho à ces instruments, la vice-présidente, soutenue par la présidente de la commission en charge de la démocratie régionale, se saisit du traitement des dossiers de subventions comme l'occasion de revaloriser le rôle des élus régionaux, en créant un comité d'étude des projets dérogeant aux règles habituels d'exercice des prérogatives liées aux vice-présidence.

Au final, le mandat 2004-2010 aura donc été l'occasion d'un glissement des luttes démocratiques en Ile-de-France : la petite équipe en charge de la gestion des dispositifs adoptés par d'autres, entreprend progressivement d'ouvrir de nouveaux fronts de lutte (soutien au dynamisme des organisations collectives, revalorisation de la position des élus régionaux). La démocratie participative s'incarne alors bien plus dans des dispositifs emblématiques, telles que les conférences de citoyen, que dans la politique relative à la démocratie régionale, même si tous ces dispositifs entendent répondre à la « bonne » définition de l'enjeu d'une plus grande participation politique des citoyens.

---

<sup>1079</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, D.

### III- Nord-Pas-de-Calais : le discret militantisme des héritiers politiques.

A la différence de nos trois autres cas d'études, le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais entretient avec la démocratie participative un rapport ancien et très marqué par la mouvance écologiste. Le mandat 2004-2010 s'inscrit dans le prolongement de cet héritage, d'autant plus que des acteurs politiques et administratifs historiquement en charge de ces questions au sein du conseil régional se sont regroupés au sein d'une coalition transversale (Cf. Chap. 6). La quasi-totalité des expériences participatives menées à partir de 2004 sont conduites par des membres de cette coalition, ces derniers utilisant leurs prérogatives pour innover et approfondir la démocratie participative qu'ils appellent de leurs vœux.

Le projet DREAM<sup>1080</sup>, toujours conduit par son chargé de mission converti aux vertus de la démocratie participative (cf. Chap. 4), s'institutionnalise après les élections de mars 2004. Intégré dans les services et disposant de marges de manœuvre réduites, le projet DREAM poursuit son cycle de formation/conférence en suivant une dynamique principale : son extension. En effet, pour cette deuxième vague d'expérimentation, le fonctionnaire en charge du projet tente de convaincre toujours plus de territoires de rejoindre le projet. Cette volonté d'extension le pousse alors à plaider auprès de ses camarades membres de la coalition (et notamment ceux du service « citoyenneté ») pour une meilleure identification des autorités publiques susceptibles d'être enrôlés dans la promotion d'une participation publique basée sur l'usage des TIC.

Les comités de ligne TER poursuivent<sup>1081</sup> de leur côté le processus d'expérimentation/évaluation/réforme adopté en 2003. Le maintien de l'équipe politique à la tête de la délégation en charge de la politique des transports (vice-présidente socialiste, président de commission écologiste) favorise la poursuite de ce processus. Or, les évaluations successives (2004 et 2007) orientent le dispositif dans un même sens : celui d'une ouverture toujours plus importante du nombre et des catégories de participants. S'appuyant sur les fichiers de participants établis lors des séances, les évaluations conduisent à multiplier les catégories d'individus invités et les mesures destinées à attirer les catégories absentes (les étudiants par exemple). Ce travail d'extension est quasiment intégralement géré par les deux chargées de mission attachées au dispositif. Ces fonctionnaires assurent par ailleurs la remontée des propositions et questions issues des comités de ligne ainsi que l'obtention de « réponses ». A la conjonction de l'extension et de l'impact décisionnel

---

<sup>1080</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie IV, A.

<sup>1081</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie IV, B.



des comités de ligne, il apparaît ainsi que le fichier central de participants joue un rôle tout à fait central.

Pourtant, tous les dispositifs participatifs du Nord-Pas-de-Calais ne suivent pas la voie du seul renforcement. Ainsi, les Fonds de Participation des Habitants sont soumis à une évaluation et une réforme dès les premiers temps du mandat 2004-2010<sup>1082</sup>. Dispositif ancien et quelque peu remis en question au sein du conseil régional (cf. Chap. 4), les FPH sont ainsi l'objet d'une expérience : la tenue d'un mini-public délibératif devant évaluer et proposer des voies de réformes. Suggérée par le prestataire en charge de la conduite de l'évaluation, cette expérience a deux conséquences majeures. D'une part, la conférence permet de réformer les FPH, à l'encontre des premières orientations de l'administration. D'autre part, l'organisation de cette expérience transforme les fonctionnaires en charge de l'évaluation et de la « citoyenneté » en partisans de l'usage de ce type de dispositif. La tenue de conférences citoyennes est donc proposée à différentes administrations et vice-présidents, mais ne rencontre pas l'écho espéré. Face à cette situation, les partisans administratifs, membres de la coalition transversale, finissent par reconduire une expérience délibérative dans un secteur d'action sur lequel ils exercent des prérogatives (la construction d'indices du développement humain). Les partisans s'appliquent alors leur propre principe, jouant d'un effet d'exemplarité, déjà largement observé en Rhône-Alpes (cf. Chap. 6).

La démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais est donc essentiellement marquée par deux tendances. D'une part, une tendance à l'innovation : les dispositifs anciens sont remaniés et/ou discutés, des dispositifs plus récents apparaissent et d'autres sont peu à peu proposés (c'est notamment le cas d'une Commission régionale du Débat Public). D'autre part, une tendance à l'institutionnalisation de l'action en faveur de la démocratie participative est observable : outre l'enracinement administratif et organisationnel de projets tels que DREAM ou les comités de lignes, la démocratie participative se dote peu à peu d'une ligne politique cohérente et d'une articulation commune, grâce à un réagencement des éléments hérités depuis 1986.

## IV- Rhône-Alpes : concurrence de sens et autonomie des pratiques

En Rhône-Alpes, la question du sens commun accordé à la démocratie participative se pose d'une manière quelque peu différente. L'obtention d'une délégation monothématique à la démocratie participative par un élu communiste, qui s'adjoint les services d'une petite cellule de fonctionnaires, moins importante qu'en Ile-de-France, mais placée directement sous l'autorité directe du Directeur Générale des Services, au sein de la Direction de la Prospective de l'Evaluation et la Relation aux

---

<sup>1082</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie IV, C.

Citoyens (DPERC) permet en effet de constituer un groupe d'acteurs stabilisés regroupés officiellement autour de l'enjeu du développement de la démocratie participative (Cf. Chap. 5). Le double positionnement de la coalition de promotion de la démocratie participative nous permet de restituer les deux grandes tendances marquant le développement des dispositifs participatifs en Rhône-Alpes.

Premièrement, le conseil régional se dote d'un ensemble de dispositifs sectoriels relativement autonomes, sur lesquels la coalition consacrée à la démocratie participative tente d'exercer une influence, et ce, dans différents sens.

La tenue de schéma de planification, tels que le Schéma régionale de Développement Tourisme et du Loisir (SRDTL) ou les Schéma régional des Services de Transports (SRST)<sup>1083</sup> est tout d'abord l'occasion pour la coalition d'exercer une pression vers une plus grande ouverture du « public » : l'objectif est alors d'inviter le plus grand nombre possible de participants. Lors de la concertation, préalable à la rédaction du SRDTL, la DPERC utilise le fichier des 11000 (cf. Chap. 6) afin de pouvoir qualifier cette concertation d'exercice « participatif » : il est ainsi proposé aux agents administratifs chargés du SRDTL et à la vice-présidente responsable de solliciter les membres de ce fichier pour leur ouvrir les portes des réunions publiques. Malgré quelques tensions, ces invitations sont finalement adressées, assurant la présence de nombreux individus regroupés au sein de cette liste. Forte de cette première opération, la DPERC renouvelle l'initiative lors de la concertation du SRST, mais se heurte cette fois-ci à d'importantes tensions. En effet, les responsables administratifs du SRST conduisent une démarche de concertation autonome, disposant d'une méthodologie propre et inamovible. L'ajout du fichier des 11000 aux listes d'invités est perçu comme un acte d'ingérence. Si un compromis est finalement trouvé (seule une partie du fichier est finalement intégré) la DPERC ne limite pas pour autant son action à ce type d'intervention numérique.

La mise en place de trois Instances Territoriales de Participation (ITP)<sup>1084</sup> sectorielles sont autant d'occasion pour la DPERC de se positionner vis-à-vis des expériences participatives menées en dehors de son giron. Dans le cas des comités de ligne TER<sup>1085</sup>, la coalition en charge de la démocratie participative n'intervient ni dans l'adoption, ni dans la gestion du dispositif. Extensions des GTC adoptés en 2002 (cf. Chap. 4), les comités de ligne sont l'occasion de rassembler les réseaux associatifs dans un dialogue tripartite (avec la SNCF et la région), à l'instar de leurs homologues bourguignons. Ces comités sont gérés par une équipe administrative conséquente (treize agents au total) qui assure la tenue et les retombées du dispositif. Là encore, les comités de ligne sont

---

<sup>1083</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, A.

<sup>1084</sup> Nous reprenons ici la dénomination utilisée au sein du conseil régional.

<sup>1085</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, B.

l'objet d'une évaluation qui conduit à imposer l'impératif d'une ouverture des catégories et du nombre de participants. Les mesures pour attirer les participants se multiplient. Toutefois la totalité de cette gestion demeure confinée au sein de l'administration sectorielle. Adoptés et conduits sous la tutelle politique du premier vice-président en charge des transports, les comités de ligne sont intégralement gérés et financés par l'intermédiaire de cette délégation. Pourtant, ce monopole ne suscite pas de tensions. La coalition en charge de la démocratie participative ne semble pas vouloir interférer dans un dispositif qui lui semble correctement mené et rapidement réformé dans une direction souhaitable (extension des participants).

Il en va différemment de la deuxième ITP de Rhône-Alpes, à savoir les Conseils Locaux de Développement (CLD)<sup>1086</sup>. En 2004, le nouveau vice-président écologiste en charge de l'aménagement du territoire généralise le principe des CLD, ces derniers n'étant auparavant que facultatif (cf. Chap. 4). Pourtant, cette généralisation s'accompagne de grandes libertés laissées aux acteurs locaux quant à l'organisation concrète des CLD (qui participe, comment, à quoi ?). La coalition en charge de la démocratie participative reproche alors au dispositif de ne pas assez insister sur l'indispensable présence des « citoyens ». Ne parvenant pas à convaincre le vice-président écologiste du bien fondé de sa position, la coalition entreprend alors d'influencer le dispositif par différents moyens : en médiatisant les CLD jugés « exemplaires », en intégrant les membres des CLD dans des réseaux liés à la démocratie participative, en les invitant à prendre part à d'autres dispositifs ou en subventionnant les activités des CLD.

La situation de la troisième ITP, à savoir les Contrats Territoriaux Emplois-Formation (CTEF) pousse encore plus loin la capacité d'influence de la coalition<sup>1087</sup>. Les CTEF, structure partenariale rassemblant les acteurs de la politique régionale d'emploi-formation sur des périmètres infra régionaux, sont adoptés en 2004. Lors de leur mise en place, le vice-président en charge de la démocratie participative obtient que chaque CTEF soit doté d'un collège de « citoyens » tirés au sort, siégeant au même titre que les collèges des services de l'Etat, des syndicats ou des entreprises. La DPERC assure ce tirage au sort, parmi le fichier des 11000 et fournit donc le « citoyens » des CTEF. Pourtant, les collèges citoyens connaissent rapidement une crise profonde : négligés par l'administration sectorielle en charge des CTEF, ces collèges sont désertés et ouvertement critiqués par leurs anciens membres. La DPERC intervient alors, en garantissant une formation aux membres critiques, devant leur permettre de surmonter un obstacle principal à leur présence dans le dispositif, à savoir le langage ésotérique des professionnels et techniciens de l'emploi-formation. La coalition

---

<sup>1086</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, B.

<sup>1087</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, C.

dispose en quelque sorte d'un îlot participatif dans un dispositif partenarial plus vaste, dont elle assure la survie et le maintien.

Il est également très intéressant de noter que cette stratégie d'influence transversale connaît de très importantes limites. Ainsi, l'absence d'un dispositif du type Budget Participatif des Lycées<sup>1088</sup>, pourtant annoncé et programmés en début de mandat (cf. Chap. 5), s'explique principalement par la complexité des configurations politico-administratives caractérisant la région. Alors que la vice-présidente en charge des lycées appartient au même groupe (communiste) que le vice-président en charge de la démocratie participative, le projet de Budget Participatif des Lycées ne dépasse jamais le stade de la proposition. Les difficultés rencontrées par la vice-présidente face à sa puissante administration, les réticences des interlocuteurs du sous-système d'action publique que représente l'éducation nationale et les divergences présentes au sein du groupe communiste, ont eu rapidement raison d'un projet incertain et peu défendu.

Deuxièmement, la coalition en charge de la démocratie participative s'emploie également à introduire et développer des dispositifs lui permettant d'affirmer l'existence d'une action spécifiquement attachée à la démocratie participative. Cette activité de production de dispositifs demeure toutefois intimement liée aux autres exercices participatifs menés au sein du conseil régional.

Le premier dispositif produit par la coalition est relativement classique dans l'arène régionale. Il s'agit en effet d'un système de subventions destinées aux acteurs locaux souhaitant promouvoir la démocratie participative<sup>1089</sup>. Le dispositif dit d'« Appels à projets » est toutefois utilisé par la coalition comme le moyen d'incarner ses ambitions « participatives », et ce, de deux manières. D'une part, le dispositif permet à la coalition de fixer une série de critères auxquels les projets sont tenus de correspondre pour avoir droit aux financements régionaux. Le conseil régional opère donc un tri entre ce qui relève de la démocratie participative, et ce, qui n'en relève pas au sein des initiatives des acteurs locaux (associations principalement). D'autre part, le dispositif permet à la coalition de s'appliquer ses propres principes : en effet, le comité technique chargé d'examiner les projets reçus se compose pour moitié de citoyens tirés au sort, toujours parmi le fichier des 11000. Enfin, le comité technique permet la constitution d'un groupe d'élus, de toutes obédiences, progressivement spécialisés dans les questions de démocratie participative. Le travail régulier auprès des citoyens et l'ambiance consensuelle du traitement des dossiers permet à la coalition de fédérer quelques élus (notamment au centre de l'échiquier politique) qui deviennent progressivement des soutiens.

---

<sup>1088</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, E.

<sup>1089</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, F.

Toutefois, c'est l'introduction d'un deuxième dispositif, à savoir des mini-publics délibératifs intitulés « Ateliers Citoyens »<sup>1090</sup>, qui constituent la principale réalisation de la coalition. Leur apparition date de 2005. Le souhait du vice-président d'affirmer son indépendance au-delà des réunions publiques du printemps 2005 (cf. Chap. 6) rencontre une proposition émanant d'un réseau de fondations européennes. Le projet relayé par l'entourage du vice-président, par ailleurs proche des fondations, consiste à organiser un panel de citoyens tirés au sort afin d'orchestrer une délibération sur le thème de l'avenir des zones rurales en Europe. Le panel, tenu simultanément avec huit autres panels régionaux à travers l'Europe, est ensuite fusionné dans un mini-public européen. Cette opération, si elle n'a eu que peu d'incidences sur l'institution ou les politiques régionales a permis à la coalition de faire l'apprentissage d'une technologie de participation (Gourgues 2010a). La DPERC est désormais en mesure de conduire ce type d'expérience et de choisir parmi les différents prestataires qui répondent aux appels d'offre relatif à l'animation et la gestion des ces mini-publics. Les différents membres de la coalition s'appuient alors sur cette capacité pour agir. Le directeur de la DPERC convoque par exemple une expérience de mini-public délibératif à l'occasion du congrès de la Société Française d'Evaluation en 2006. Cette expérience lui permet d'affirmer l'originalité du positionnement régional à propos d'une délégation (l'évaluation) dont il assure également la conduite administrative. De son côté, le vice-président, assisté du directeur, utilise ces dispositifs afin d'affirmer son action face à ses collègues en charge de délégations sectorielles. La tenue de la concertation du SRST (2007) et un débat régional sur les nanotechnologies (2007) sont ainsi les deux occasions majeures permettant au vice-président et à la DPERC d'organiser des Ateliers Citoyens : celui vient superposer ces expériences aux processus de concertation ou de débat public engagés par ses homologues. Si les retombées décisionnelles de ces expériences sont toujours incertaines et parfois inattendues<sup>1091</sup>, leur mode d'organisation évolue en fonction des contextes<sup>1092</sup> mais également de l'apprentissage technique : au fur et à mesure des expériences, la base de données utilisée pour le tirage au sort est progressivement modifiée, tout comme les modes d'animation et de délibération. Ce savoir-faire administratif est ainsi mobilisé dans le but d'incarner physiquement la présence des citoyens « ordinaires » (statut acquis grâce au tirage au sort) au cœur de l'action du conseil régional. Ces citoyens sont intégrés à l'ensemble de la démarche participative de Rhône-Alpes, invités à prendre la parole devant l'assemblée régionale et même sollicités lors de l'évaluation de la politique régionale en faveur de la démocratie participative.

---

<sup>1090</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, G.

<sup>1091</sup> Voir notamment l'usage politique de l'Atelier Citoyen concernant les nanotechnologies, Annexe 1, partie I, G.

<sup>1092</sup> Par exemple, signalons que le vice-président délégué à la recherche interdit au mini-public délibérant sur le sujet des nanotechnologies d'exprimer un avis écrit. Voir le détail des déroulés en Annexe 1, partie I, G.

En Rhône-Alpes, la démocratie participative est donc à la fois l'intitulé dans lequel sont publiquement inscrits un ensemble de pratiques hétérogènes et l'objet d'un entreprenariat de la part de quelques acteurs. Ces acteurs regroupés dans la coalition constituée à partir de 2004 tentent de combiner pression interne et démarche exemplaire, sans parvenir à effacer les résistances et les autonomies des responsables des politiques régionales sectorielles.

## V- Conclusion du chapitre

Quatre trajectoires différenciées, pour plus d'une vingtaine d'expériences spécifiques et une somme toujours plus importante – même si modeste en comparaison d'autres types d'action publique – de moyens humains, financiers, logistiques : le bilan de la démocratie participative mise en œuvre et revendiquée par nos quatre conseils régionaux donne à voir un processus complexe et hétérogène. Nous n'établirons pas ici de série de conclusions intermédiaires comme nous l'avons fait précédemment, préférant laisser l'exploitation des données empiriques à une analyse plus conséquente et minutieuse, à laquelle nous nous livrons dans le chapitre suivant. Notre but est désormais de faire dialoguer l'ensemble des données recueillis par l'intermédiaire d'un cadre analytique commun et plus systématique. Toutefois, quelques remarques peuvent être d'ores et déjà avancées.

Premièrement, la rupture de 2004 apparaît en fin d'analyse sous un nouveau jour : les conseils régionaux se sont effectivement engagés de manière beaucoup plus volontariste et pléthorique dans la démocratie participative qu'avant 2004. Bien entendu, cet engagement renouvelé s'appuie largement sur le réagencement d'éléments institutionnels déjà présents : le CRJ en Ile-de-France, les CLD en Rhône-Alpes, les comités de ligne en Nord-Pas-de-Calais, pour ne citer que ces dispositifs, apparaissent comme la traduction d'éléments anciens (administrations, procédures, budgets, règlements) dans le langage de la démocratie participative. Dès lors, le terme n'apparaît plus comme un terme descriptif. La démocratie participative désigne d'avantage une *dynamique commune* de réorientation de l'action publique, dans lesquels s'inscrivent l'ensemble des dispositifs regroupés sous ce vocabulaire, ou entretenant des liens conflictuels avec celui-ci (comme en Ile-de-France). La qualification et l'interprétation de cette dynamique constituera l'épicentre de nos développements ultérieurs.

Deuxièmement, on observe la recrudescence de dispositifs qui, eux, apparaissent comme radicalement nouveau. Les expériences de mini-publics délibératifs sont à ce titre la grande innovation des années 2004-2010 en région. Comme nous l'avons vu, grâce à l'utilisation d'une grille comparative intégrée à l'analyse, une causalité plurielle anime l'émergence de ces dispositifs :

l'influence européenne, la disponibilité des technologies et des expertises, l'apprentissage administratif, les controverses sociales, le souci d'incarner efficacement la présence des « citoyens » ou le souci de réformer des dispositifs anciens par des techniques nouvelles. Toutefois, nous ne pouvons considérer que ces dispositifs constituent une forme « avancée », « rigoureuse » et radicalement différente de démocratie participative, dans la mesure où ces derniers s'insèrent dans un agencement institutionnel plus vaste, en dehors duquel leur genèse et leur usage demeurent incompréhensibles. Plutôt que de creuser le caractère innovant d'un dispositif vis-à-vis de pratiques plus classiques, nous maintiendrons notre volonté de faire dialoguer ensemble tous les dispositifs considérés.

Troisièmement, le développement des formes institutionnalisées de participation du public ne peut à aucun moment prétendre être un mouvement structurant et inexorable. L'intégration des cas bourguignon et francilien nous ont permis de prendre toute la mesure de l'incertitude et de la marginalité de la démocratie participative au sein d'une institution telle qu'un conseil régional français. Certes, des expériences sont observables, mais elles sont souvent obtenues à la faveur des équilibres politiques, des tendances minoritaires voir des agents isolés qui parviennent à extraire les ressources institutionnelles nécessaires à la conduite d'une expérience. Les éléments d'analyse que nous pourrions tirer de nos données empiriques doit être rapportés à cette réalité : la démocratie participative n'est pas, loin s'en faut, un instrument central de la régulation de l'action publique régionale. Celle-ci n'en est par pour autant inexistante. Ces évolutions et traits caractéristiques centraux doivent nous amener sur les traces du consensus qui sous-tend son déploiement incertain, polémique, mais bien réel.

Troisième partie : Substance et implications  
du consensus participatif



## Chapitre 8 : Les rouages d'une disposition participative

« Maintenant y'a des fois que l'esprit souffle en moi et j'ai rien à prêcher. J'ai la vocation de guider les hommes, mais je sais pas où les guider.

- Vous avez qu'à les faire tourner en rond sans arrêt, dit Joad. Flanquez-les dans le canal. Dites leur qu'ils brûleront en enfer s'ils ne pensent pas comme vous. Pourquoi foutre voulez vous les guider quelque part ? Contentez vous de les guider ».

John Steinbeck, *Les raisins de la colère*

De 1986 à 2010, dans les quatre conseils régionaux, la démocratie participative a connu quatre parcours stratégiques, partant d'un même point (aucun dispositif) et arrivant à des agencements spécifiques de dispositifs participatifs, plus ou moins conséquents en nombre, en capacité de contrainte ou en budget. Au terme de ces parcours, force est de constater que l'éclatement et l'hétérogénéité prédominent les stratégies, les objectifs politiques et les *designs* à l'œuvre dans les dispositifs. Faute de pouvoir être imputées à un même corps doctrinaire ou idéologique, à une même force politique (parti, ONG, réseau) ou à un même problème à résoudre (protestation, montée de revendications sociales), les *genèses stratégiques* de ces parcours partagent trois facteurs : les coalitions partisans, les alliances politico-administratives et les sous-systèmes d'action publique (I). Il n'existe pas de hiérarchie entre ces facteurs : ils s'interpénètrent et constituent la structure du contexte ou de la « situation d'action » (Scharpf Mayntz 2001) dans lesquels s'enracinent les dispositifs. Leur combinaison explique en grande partie les choix effectués par les décideurs régionaux.

Pourtant, au-delà de ce premier constat, une comparaison d'une autre nature entre nos cas d'études est en mesure de révéler la présence d'un consensus, plus discret mais bien à l'œuvre. Au-delà de leur hétérogénéité, faisant état de postulat autant que de résultats de recherche, notre enquête révèle des récurrences, des éléments communs et des préoccupations partagées par l'ensemble des acteurs politico-administratifs impliqués dans l'adoption de dispositifs se revendiquant plus ou moins explicitement de la démocratie participative. Ainsi, tous les dispositifs participatifs de toutes les régions sont liés par un même mécanisme permettant aux conseils régionaux de procéder à une *disposition participative*. La notion de *disposition* n'est pas employée au sens de Daniel Gaxie, pour qui les dispositions sociopolitiques des électeurs sont « historiquement constituées » (Gaxie 1985, p. 33) et mobilisables par les entrepreneurs politiques, en fonction de l'état du marché électoral. Même

si ce type de *dispositions* peut tout à fait être appliqué à la démocratie participative<sup>1093</sup>, la disposition, telle que nous l'entendons, est une manière de déplacer les individus et de faire de ces déplacements l'objet d'une action publique (régionale en l'occurrence). Elle est la conséquence des *dispositifs* qui répartissent, ordonnent et font circuler les individus dans l'espace. Pour assurer cette disposition, la démocratie participative se dote d'une même technologie, composée de trois éléments : des listes de participants, des agents spécialisés et la production d'une « traçabilité » de la participation (II)<sup>1094</sup>.

## I- Les trois moteurs de la démocratie participative régionale

La démocratie participative n'est ni un corps doctrinaire stable, ni une norme homogène à laquelle les conseils régionaux s'adaptent. Pourtant, le déploiement des formes institutionnelles de la démocratie participative n'est pas le fruit du hasard. Le cadre institutionnel d'implantation des dispositifs participatifs conditionne fortement leur évolution : objectifs initiaux, dotation en moyens, impact sur la substance de l'action publique et réformes résultent d'une interaction complexe d'éléments institutionnels épars. Toutefois, au-delà des contingences et des spécificités propres à chaque cas d'étude, trois principaux facteurs institutionnels expliquent l'apparition et la forme des dispositifs participatifs.

Premièrement, les configurations de l'arène politique (A) et plus précisément les évolutions de la vie coalitionnelle régionale, distribuent les ressources et structurent les rapports de force à l'origine d'entreprises politiques favorables au thème de la démocratie participative, selon des définitions du terme toujours variables. Deuxièmement, la présence de coalitions d'acteurs et/ou les trajectoires particulières de certains d'entre eux (B), permettent aux entreprises politiques de se muter en alliance institutionnelle, s'appuyant sur des réseaux et des ressources externes et alimentant la lutte interne destinée à assurer une plus forte démocratie participative. Troisièmement, l'état du rapport de force des sous-systèmes qui composent l'action publique régionale (C) détermine fortement le *design* et les capacités de contrainte de chaque dispositif participatif. Les dispositifs ne peuvent être compris que comme le résultat d'une interaction spécifique entre ces trois éléments. L'institution régionale orchestre donc son offre publique de participation conformément à son architecture institutionnelle, à savoir l'agglomération de parties fragmentées de sous-systèmes, incarnés par les délégations de charge au sein de l'exécutif et des administrations déléguées (les sites).

---

<sup>1093</sup> En se focalisant sur une sociographie des participants par exemple, ou en analysant la manière dont les dispositifs participatifs eux-mêmes peuvent être à l'origine de distribution de ressources et donc de disposition, soit que les participants finissent par se professionnaliser grâce à leur connaissance du dispositif (Blondiaux Lévêque 1999), soit que des logiques d'*empowerment* soient concrètement à l'œuvre (Friedman 1992).

<sup>1094</sup> Les éléments empiriques évoqués ci-dessous sont développés dans la deuxième partie et l'Annexe 1 de notre thèse, auxquelles nous renvoyons régulièrement dans le déroulé de nos propos.

## A) L'impact des coalitions partisanes

La « vie coalitionnelle » (Bué Desage 2010) des conseils régionaux est la première variable indépendante structurant le recours à la démocratie participative. L'influence des coalitions partisanes est plurielle. Premièrement, on constate une concordance entre *l'orientation politique globale* des coalitions et l'émergence de la démocratie participative. Si historiquement, les premiers dispositifs participatifs apparaissent sous des coalitions de droite ou de centre-droit (comité de ligne alsacien<sup>1095</sup>, SRADT en Rhône-Alpes<sup>1096</sup>), notre enquête valide largement le constat réalisé par Yves Sintomer, Anja Rocke et Carsten Hertzberg (2008), à propos de la diffusion des budgets participatifs en Europe. Ainsi, les auteurs notent que la France se caractérise par la corrélation forte existant entre l'implantation de ce type de démarche et le positionnement à gauche de l'exécutif des collectivités territoriales, alors que dans le reste de l'Europe, cette corrélation semble beaucoup moins évidente (notamment en Angleterre). L'arrivée des coalitions de « gauche plurielle » à la tête des quatre régions françaises étudiées, en 1992 pour le Nord-Pas-de-Calais, 1998 pour l'Ile-de-France et 2004 pour Rhône-Alpes et Bourgogne, correspond ainsi à l'émergence et au renforcement d'une dynamique exponentielle de création de dispositifs participatifs (tableau 54). De la même manière, nous remarquons, sur la base des entretiens semi-directifs, que les élus écologistes impliqués dans la promotion de la démocratie participative se revendiquent explicitement à gauche<sup>1097</sup>.

**Tableau 54 : L'identification partisane des initiateurs de dispositifs participatifs**

régions	Dispositif	Elu en charge	Appartenance politique du ou des responsable(s)
Rhône-Alpes	SRADT	Présidente de région	UDF
	Schéma régional du Tourisme	5 <sup>ème</sup> Vice-présidente déléguée au tourisme et à la montagne	Parti Socialiste
	Schéma régional des Services de Transport	1 <sup>er</sup> Vice-président délégué aux transports, déplacements et infrastructures	Parti Socialiste
	Conseils Locaux de Développement	3 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à l'aménagement et à l'animation des territoires ainsi qu'au développement durable	Verts
	Collèges citoyens CTEF	2 <sup>ème</sup> Vice-présidente déléguée aux formations professionnelles	Parti Communiste

<sup>1095</sup> Les Comités Locaux d'Animation de Ligne (CLAL), comptant parmi les pratiques pionnières de participation, ont été inventés dans la seule région conservée par la droite à l'issue des élections de mars 2004, pour être généralisés par un gouvernement de gauche, grâce à la loi SRU. La loi dispose dans son article 135 qu'il « peut être créé des comités de ligne, composés de représentants de la Société nationale des chemins de fer français, d'usagers, de salariés de la Société nationale des chemins de fer français et d'élus des collectivités territoriales pour examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité ». Cf. Chap. 4, partie II, B.

<sup>1096</sup> Pour une description de la démarche de concertation SRADT Cf. Chap. 4, partie III, A.

<sup>1097</sup> Sylvain Brouard (2001) a mis au jour la prégnance d'un clivage droite/gauche parmi les élus écologistes régionaux. Dans notre cas, la filiation des élus interviewés ne fait pas l'ombre d'un doute : tous s'affirment comme appartenant aux tendances de gauche de Génération Ecologie et des Verts.

	<b>Dispositif</b>	<b>Elu en charge</b>	<b>Appartenance politique du ou des responsable(s)</b>
Rhône-Alpes	Comités de ligne	1 <sup>er</sup> Vice-président délégué aux transports, déplacements et infrastructures	Parti Socialiste
	Comité technique - appel à projet	4 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à la démocratie participative	Parti Communiste
	Ateliers citoyens	4 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à la démocratie participative	Parti Communiste
Bourgogne	Forums Territoriaux Participatifs	2e Vice-président chargé du Plan, des finances, de la synthèse et de la démocratie participative	Parti Socialiste
	Assises des Territoires	1er Vice-président chargé de l'aménagement du territoire, des politiques contractuelles et européennes et des TIC	Parti Socialiste
	Comités de ligne	8e Vice-président chargé du transport ferroviaire	Parti Communiste
	Budget Participatif des Lycées	4e Vice-président chargé des lycées	Parti Socialiste
Ile-de-France	Le Conseil régional des Jeunes	Président de région et 6e Vice-présidente chargée de la Démocratie régionale	Parti Socialiste/PCF- Alternatives Citoyennes
	Le Conseil régional Consultatif des Citoyens Handicapés	2e Vice-présidente chargée du Développement Social, de l'Economie Sociale et Solidaire, de la Santé et du Handicap et 6e Vice-présidente chargée de la Démocratie régionale	Verts/ Alternatives Citoyennes
	Conférences de citoyens	11e Vice Président chargé de l'Enseignement Supérieur, Recherche et de l'Innovation Scientifique et Technique	Verts
	Comité de ligne	Elu régional membre du STIF	PCF- Alternatives Citoyennes
	Dispositifs de subventions	6e Vice-présidente chargée de la Démocratie régionale	Alternatives Citoyennes
Nord-Pas-de-Calais	Fond de Participation des Habitants	Présidence de région	Parti Socialiste – Verts
	Assises régionales pour l'Emploi	Présidence de région	Verts
	SRADT	Vice-président en charge de l'aménagement du territoire	Verts
	DREAM +	Vice-président en charge des nouvelles Technologies et de la Communication	Parti Communiste
	Comités de ligne	Vice-présidente en charge des transports et président de la commission transport	Parti Socialiste-Verts
	Conférences de citoyens	9ème vice-président délégué à l'Aménagement du territoire, politique de la ville, mise en œuvre du Contrat de projet Etat-région et Europe	Parti Socialiste
	Mission régionale démocratie participative	Elue régionale	Verts

Deuxièmement, *l'évolution historique* des coalitions explique en grande partie l'émergence du thème de la démocratie participative et des pratiques qui s'y rattachent. En effet, l'instauration d'un compromis politique à un moment *T* permet aux partis minoritaires d'acquiescer et de maintenir (*T+1*) une position de force au sein de l'assemblée régionale, nécessaire pour imposer des priorités d'action. Par exemple, l'instauration d'une coalition de gauche plurielle précoce en Nord-Pas-de-Calais a correspondu à l'engagement de la région, dès le milieu des années 1990, dans l'adoption d'opérations de débat public régional, sous l'égide d'une présidence écologiste<sup>1098</sup>. Le changement de rapport de force au sein de la coalition (en 1998, les socialistes se réapproprient la présidence, qu'ils conservent en 2004) n'empêche pas les leaders du parti écologiste de maintenir une pression régulièrement réactivée en faveur de la démocratie participative<sup>1099</sup>, grâce au maintien de leurs positions dans l'exécutif mais également les entreprises conduites par le groupe Verts<sup>1100</sup>. En Ile-de-France, la place acquise par la tendance *Alternatives Citoyennes* et communiste au sein de l'exécutif en 2004 coïncide avec une accélération des mesures en faveur de la démocratie régionale, alors que le mandat précédent de la coalition de gauche avait été faiblement marqué par le thème<sup>1101</sup>.

Troisièmement, la démocratie participative est principalement l'objet de revendications et d'actions en provenance de *partis minoritaires* au sein des coalitions. Les Verts et le Parti Communiste sont les principaux pourvoyeurs de propositions en matière de démocratie participative. En Bourgogne, le départ du parti Verts de la coalition entre 2006 et 2007 a considérablement limité les possibilités d'adoption de dispositifs participatifs<sup>1102</sup>. La pression des partis minoritaires est exercée tout au long du mandat : les accords préélectoraux permettent de fixer le thème sur l'agenda gouvernemental, sans pour autant préciser la substance de cet accord<sup>1103</sup> et chaque dispositif doit être renégocié au cas par cas par les partis minoritaires, qui peuvent toutefois s'appuyer sur l'engagement collectif issu de la campagne électorale. Les partis politiques minoritaires oscillent en permanence entre la reconnaissance d'un engagement commun et la spécificité de leur influence en matière de démocratie participative. Ainsi, le marquage politique très fort du parti communiste en Rhône-Alpes<sup>1104</sup> ou le fait que la démocratie participative soit peu à peu considérée comme un « héritage » du parti Verts en

<sup>1098</sup> Pour une description des circonstances de cet engagement et des Assises régionales qui en découlent Cf. Chap. 4, partie VI, B.

<sup>1099</sup> Ces pressions s'incarnent dans la conduite du SRADT (Cf. Chap. 4, partie VI, C) mais également dans l'instauration de la mission de réflexion concernant la démocratie participative, Cf. Chap. 6, partie V.

<sup>1100</sup> Nous rejoignons ainsi le résultat de Sylvain Brouard (2001) selon lequel l'exercice d'une délégation directe au sein de l'exécutif n'est pas la seule stratégie de pression à la disposition des groupes politiques.

<sup>1101</sup> Pour une description de la reconfiguration de la coalition en 2004, Cf. Chap. 5, partie II, C.

<sup>1102</sup> Sur ce point, Cf. Chap. 6, partie III.

<sup>1103</sup> Les programmes électoraux régionaux en matière de démocratie participative se limitent à un accord général, laissant peu de place à la prévision de dispositifs concrets. Les quatre régions connaissent sur ce point des situations différenciées. Pour un descriptif complet de la place de la démocratie participative dans les campagnes électorales de 2004 Cf. Chap. 5, I.

<sup>1104</sup> Sur ce point Cf. Chap. 5, partie II, A

Nord-Pas-de-Calais symbolisent la tendance des partis minoritaires à se démarquer du parti majoritaire. La démocratie participative est alors autant utilisée comme validation d'une cohérence partisane (nous sommes engagés dans une coalition, mais nous la poussons à innover) que comme le marqueur différentiel permettant aux partis de ne pas être absorbés dans la coalition.

Troisièmement, on observe que les divisions internes du parti majoritaire (PS) sont tout aussi importantes que les négociations inter-partisanes propres à la coalition elle-même. Cette donnée pèse particulièrement dans le cas du Parti Socialiste. Alors que plusieurs dispositifs sont portés par des élus appartenant à ce parti (Tableau 54), soit qu'ils les implantent eux-mêmes, soit qu'ils prennent une part active dans la conduite de l'action régionale spécifiquement dédiée à la thématique, il est tout à fait primordial de préciser que ces élus appartiennent à des tendances internes ciblées, comme la tendance réformatrice *Rénover Maintenant* en Bourgogne<sup>1105</sup> ou des élus proches de la Deuxième Gauche En Rhône-Alpes<sup>1106</sup>.

Quatrièmement, les équilibres des coalitions partisanes ont des répercussions immédiates sur *la sphère administrative*. David Guéranger (2009) note à ce propos que l'implication des fonctionnaires dans les jeux de coalition est loin d'être neutre : dans le cas du Plan Local d'Urbanisme parisien, la direction responsable opère un véritable travail stratégique, permettant de refroidir certains enjeux, afin de garantir la poursuite de leur travail. Plutôt que d'analyser cette stratégie comme une simple dépolitisation technocratique, D. Guéranger (2009) souligne la manière dont l'administration s'adapte aux aléas de la vie coalitionnelle. Toutefois, conscient des limites de sa propre monographie (un cas et un secteur), l'auteur appelle « l'examen d'autres directions, soumises à d'autres tutelles politiques », arguant qu'un « tel examen ferait apparaître, sans doute, des pratiques moins univoques et plus conflictuelles » (Guéranger 2009, p. 103). La perspective ouverte par cette étude invite en réalité à complexifier la compréhension des mécanismes de coalitions. Les relations inter-partisanes ne peuvent épuiser à elles seules les différentes combinaisons organisationnelles permettant à tel ou tel programme d'action de voir le jour. Pour que le terreau politique favorable soit converti en engagement concret en faveur de la démocratie participative (dispositifs, action publique spécifique), la « vie coalitionnelle » doit être investie d'entreprises politiques et administratives individuelles, liées elles aussi aux configurations institutionnelles plus vastes. En d'autres termes, la victoire des coalitions de gauche ne garantit ni la forme, ni le contenu, ni l'intensité du soutien à la démocratie participative.

---

<sup>1105</sup> Pour une description de l'influence de la tendance *Rénover Maintenant* en Bourgogne, Cf. Chap. 5, II, B. En Poitou-Charentes, c'est également la spécificité du positionnement de la présidence de région qui est en mesure d'expliquer l'apparition de dispositifs participatifs recouvrant, entre autre, le budget participatif des lycées. Dans cette région, la conseillère spéciale croisée en Ile-de-France entre 2002 et 2004 peut réaliser les desseins qui n'avaient pas convaincu l'entourage de Jean-Paul Huchon. Pour une description de la trajectoire de la conseillère Cf. Chap. 4, partie V, B.

<sup>1106</sup> Pour une description de ces élus Cf. Chap. 5, partie II, A.

## ***B) Le rôle des coalitions d'acteurs***

Les coalitions d'acteurs, alliant l'*intérieur* et l'*extérieur* de l'institution régionale, sont la deuxième variable explicative du recours à la démocratie participative. L'usage partiel du modèle des coalitions de cause de Paul Sabatier et de la notion de site institutionnel nous a permis de saisir la manière dont ces coalitions s'enracinent dans l'institution<sup>1107</sup>. Les ressources qu'elles mobilisent découlent souvent de leur capacité à se situer à la frontière de plusieurs sphères sociales (Nay Smith 2002). Les acteurs politiques (Sawicki 2002) et administratifs sont impliqués dans ces médiations. Leur trajectoire individuelle (1) leur permet d'agir pour la démocratie participative au sein de leur propre institution, soit en négociant une production de sens (activité « noble » de généraliste) ou en défendant leurs intérêts (activité « silencieuse » de courtier). L'alliance entre ces acteurs ne leur garantit pas pour autant la mobilisation des sphères sociales qu'ils côtoient : la mobilisation de réseaux internationaux et de soutiens externes (2) est un véritable travail, pouvant se solder par un échec.

### **1) Elus et fonctionnaires : un premier niveau de coalitions d'acteurs**

La substance de l'action en matière de démocratie participative (quel dispositif est retenu ? Quel autre est écarté ? Quels sont leurs objectifs ? Quels sont leurs usages ?) dépend largement des coalitions d'acteurs, à la fois politiques et administratifs, parvenant à se former au sein des institutions régionales. Selon l'existence (ou l'absence) de ces coalitions, la forme finale des agencements de dispositifs participatifs varie. Les coalitions peuvent intervenir sur la définition substantielle de l'offre publique de participation par le biais de plusieurs stratégies : pression interne pour l'adoption ou la modification de dispositifs (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) ; gestion de dispositifs (Ile-de-France) ; démonstration *par l'exemplarité* (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais) ; adoption de dispositifs conformes à une définition spécifique de la « participation » (Ile-de-France) ; ou fédération des acteurs territoriaux favorables à la démocratie participative (Ile-de-France, Rhône-Alpes). Les coalitions sont par ailleurs les acteurs centraux de la redéfinition permanente du sens accordé à la démocratie participative au sein du conseil régional (Cf. Chap. 6). Le choix d'une stratégie par une coalition dépend des caractéristiques des agents qui la composent. Les relations entre agents administratifs, collaborateurs et élus se structurent ainsi selon des dynamiques variables selon les cas d'étude<sup>1108</sup>, une coalition pouvant être plus ou moins souhaitée et plus ou moins

---

<sup>1107</sup> C'est notamment ce que nous avons constaté dans l'évolution conjointe des structures administratives et des délégations politiques. Cf. Chap. 5, parties II, III et IV.

<sup>1108</sup> En Bourgogne, aucune coalition de ce type n'est observable. Les rares agents tentant d'évoquer le thème de leur propre initiative n'ont aucune influence. Seuls quelques agents délégués à la gestion des Budgets Participatifs des Lycées et aux comités de ligne sont liés par toutes ou partie de leurs missions au thème de la démocratie participative, sans en faire pour autant le centre d'une activité spécifique. En Nord-Pas-de-Calais, les dispositifs participatifs bénéficient au

structurée<sup>1109</sup>. En revenant sur quelques exemples, nous souhaiterions démontré le lien existant entre la trajectoire des acteurs, les stratégies de coalitions et la forme finale des l'offre publique de participation.

Parmi les responsables régionaux, certains élus se saisissent plus manifestement du thème de la démocratie participative que d'autres. Ces élus ne peuvent être classés grâce à une typologie d'objectifs (managériale, politique, sociale)<sup>1110</sup> ou de caractéristiques socioprofessionnelles. Les trajectoires politiques, professionnelles et intellectuelles de ces élus éclairent pourtant la manière dont chacun d'entre eux s'attache à une définition de la démocratie participative, en fonction de laquelle il agit (Cf. chap. 5). Chaque agent politique articule la démocratie participative avec une conception plus vaste d'un combat politique à mener, qu'il s'agisse d'un combat sectoriel (une meilleure politique dans tel ou tel secteur) ou général (renforcer les capacités des pouvoirs publics, renverser les logiques capitalistes). Ces trajectoires différenciées mêlent des éléments de socialisation politique, d'apprentissage institutionnel et de spécialisation sectorielle. L'impact de la trajectoire des élus est particulièrement visible en Bourgogne : en l'absence de coalition, quelques élus appartenant à un courant minoritaire du PS ou au PC mènent des dispositifs participatifs isolés. Mais l'influence des élus ne se limite pas à l'influence des partisans de la démocratie participative : les élus peuvent également reformuler le *problème* lié à la démocratie participative et modifier par la même la substance de l'action.

La comparaison des situations en Rhône-Alpes et en Ile-de-France souligne parfaitement ce processus. Dans les deux régions, des vice-présidences sont spécifiquement dédiées aux questions démocratiques, confiées à des membres ou des proches du Parti Communiste. Pourtant, chacun des

---

contraire d'un ancrage administratif fort, alors même qu'aucune délégation politique spécifique ne lui est consacrée. L'existence d'un service « citoyenneté » fondé en 1992 et maintenu en vie malgré de multiples évolutions dans l'organigramme régional, d'une direction de la prospective dirigée depuis 1994 par un agent favorable aux démarches participatives, d'un partisan isolé de la cause participative à la tête d'un programme de développement de la démocratie électronique depuis 2000, ou d'une petite équipe de fonctionnaires en charge des comités de ligne constituent la base d'une mission administrative de réflexion et de proposition exclusivement dédiée à la démocratie participative en 2007. L'originalité de la coalition d'acteurs favorables à la démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais tient à son caractère non-hiérarchique et volontariste : aucun lien de tutelle n'unit les agents administratifs et les responsables politiques des missions de réflexion et la coalition se constitue véritablement autour d'une cause (Cf. Chap. 6, partie V). En plus d'agir dans un but de conversion interne, les agents administratifs membres de cette coalition sont à l'origine de l'adoption d'expériences nouvelles, comme la conférence de citoyens menées en 2004 et première expérience du genre dans l'histoire des régions françaises. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie IV, C.

<sup>1109</sup> Ces coalitions se constituent selon deux principaux cas de figures : une contrainte liée à la délégation de charges administratives et politiques, comme c'est le cas en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, ou une alliance stratégique et volontaire d'agents dispersés et non relié par l'organigramme régional, comme c'est le cas en Nord-Pas-de-Calais.

<sup>1110</sup> Le mélange permanent des arguments de type managériaux (meilleure décision, meilleure acceptation des politiques publiques), sociaux (recréation du lien social) et politique (partage du pouvoir, meilleure capacité de mobilisation) ne constituent pas des registres de justification cohérents et clairement définissables. La seule ligne de clivage observable concerne l'idée d'un « partage des pouvoirs », avancé essentiellement par un élu de Rhône-Alpes et peu apprécié par la plupart des autres élus rencontrés. Pourtant, même les slogans les plus radicaux, bien que minoritaires, s'accompagnent d'une pondération relative au rôle crucial des élus et de la représentation, au monopole de la décision et d'une rhétorique de l'enrichissement mutuel.



deux élus établit son propre rapport à la démocratie participative au gré de ses expériences et de son parcours. Celle-ci est conçue par l' élu rhônalpin comme un levier politique susceptible d'enclencher des transformations sociales majeures et une doctrine du partage du pouvoir<sup>1111</sup>. Pour l' élu francilien, la démocratie participative risque à tout moment d'apparaître comme le faux-nez de la destruction des capacités d'action collective et des corps organisés, véritables moteurs de l'affrontement social<sup>1112</sup>. Ces positionnements s'incarnent très concrètement dans leur rapport aux dispositifs participatifs : alors que le vice-président rhônalpin plante et célèbre les expériences de mini-public délibératif, qu'il intitule « Ateliers Citoyens », la vice-présidente francilienne se méfie de ces constructions artificielles de débat entre des individus isolés des logiques d'éducation politique et d'action commune et ne prête que très peu d'attention aux conférences citoyennes conduites par ses collègues du parti Verts<sup>1113</sup>. Tout en se désintéressant progressivement des dispositifs qui lui sont confiés (CRJ, CRCCH), l' élue œuvre alors autant que possible pour réorienter l'action de sa délégation dans un sens qui lui convient. L'action en faveur des structures associatives et syndicales, menée grâce fonds de subventions dont elle obtient la création ou la gestion ainsi que la gestion collégiale de sa délégation, revalorisant par là même le rôle des conseillers régionaux ordinaires<sup>1114</sup>, en sont le symbole. Au-delà de ces deux individualités, il serait possible de multiplier les exemples à travers les quatre conseils régionaux<sup>1115</sup>. Chaque élu matérialise à sa manière le lien existant entre victoire électorale des coalitions de gauche et adoption concrète de dispositifs participatifs.

La trajectoire des agents administratifs éclaire de la même manière les formes de la démocratie participative. En Nord-Pas-de-Calais, l'apparition de nombreux fonctionnaires en charge de dispositifs participatifs et/ou favorables à la thématique explique largement le recours à une

---

<sup>1111</sup> En Rhône-Alpes, l'institution régionale est la productrice (indirecte) de son partisan « participatif » le plus engagé, à savoir le quatrième vice-président en charge de la démocratie participative. Pour une description de la trajectoire de l' élu et du recrutement de son collaborateur Cf. Chap. 5.

<sup>1112</sup> En Ile-de-France, la situation est tout à fait différente. L' élue nommée à la vice-présidence déléguée à la démocratie régionale ne peut être en aucune façon considérée comme une partisane convaincue de la démocratie participative. Toutefois, la vice-présidente mobilise ses propres réseaux militants sur la question, en recrutant en 2004 un de ses colistiers, journaliste engagé disposant d'une connaissance reconnue et ancienne du thème de la démocratie participative en tant que collaborateur. Pour une description de la trajectoire de l' élue, de son accession au poste de vice-présidente et de son collaborateur, Cf. Chap. 5.

<sup>1113</sup> Sur ce point Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II

<sup>1114</sup> Cette gestion s'incarne également dans la place accordée par la vice-présidente à la présidente (écologiste) de la commission thématique en charge des questions de démocratie régionale : plus sensible et favorable au thème la démocratie participative, elle participe activement à la rédaction du rapport-cadre définissant le contenu de la délégation démocratie régionale et soutient la vice-présidente dans l'instauration de principes d'implication actifs des membres de la commission – et notamment le Comité d'étude des projets. Sur ce point Cf. Chap. 6, partie IV, A et Annexe 1, partie II.

<sup>1115</sup> En Bourgogne, on remarque le rôle des membres de la tendance *Rénover Maintenant* du Parti Socialiste, dans l'implantation des Assises Territoriales et du Budget Participatif des Lycées, ainsi que d'un élu communiste vis-à-vis des comités de ligne. En Nord-Pas-de-Calais, l'héritage des pratiques initiées sous le mandat écologistes (1992-1998) est principalement assuré par un élu régional écologiste expérimenté et praticien d'expériences participatives à de multiples échelles de territoires. Initiateur du SRADT, cet élu est largement impliqué dans la constitution de la mission politique de réflexion concernant la démocratie participative, confiée à une de ses colistières nouvellement élue et militante de la démocratie participative.

innovation telle que les conférences citoyennes et la tentative de construction d'une « politique publique » de la démocratie participative. Mais l'influence de ces trajectoires ne peut être comprise qu'à partir des marges de manœuvre offertes à ces agents dans le cadre des coalitions auxquelles ils appartiennent.

La comparaison entre Rhône-Alpes et Ile-de-France permet à nouveau d'éclairer ce point. En Rhône-Alpes, la création d'une cellule spécifiquement dédiée à la démocratie participative (la DPERC<sup>1116</sup>) est profondément marquée par la trajectoire de son directeur. Pilote et co-concepteur d'une démarche de prospective participative pour le compte de la communauté urbaine de Lyon<sup>1117</sup>, cet agent est considéré comme un spécialiste des questions de prospective et de concertation. Placé sous tutelle directe du DGS, le directeur entretient un lien direct avec les plus hauts responsables du conseil régional, et peut entretenir une relation directe avec la vice-présidence en charge de la démocratie participative. La coalition entre administration et politique s'appuie alors principalement sur l'entente entre le directeur de la DPERC, le vice-président et le collaborateur du vice-président. Le directeur et le collaborateur sont tous deux des partisans convaincus de la démocratie participative : ils proposent sans cesse au vice-président d'adopter tel ou tel dispositif<sup>1118</sup>, comme par exemple les dispositifs de mini-public délibératifs<sup>1119</sup>. En Ile-de-France, la situation est tout à fait différente. La création d'un service dédié aux questions de démocratie régionale (la MDRJ) est le résultat d'une négociation perdue entre la présidence de région et la vice-présidente en charge de la démocratie régionale<sup>1120</sup>. Le dialogue entre responsables politiques et agents administratifs est beaucoup moins direct que dans le cas de la DPERC. La MDRJ déçoit son nouveau directeur, agent en mobilité interne en provenance de la direction de l'économie : se voyant imposer le recrutement de certains agents gestionnaires de dispositifs (eux aussi imposés), le directeur constate rapidement que la démocratie participative pour laquelle il était venu œuvrer ne sera pas à l'ordre du jour des missions confiées à son équipe. Malgré ses efforts, la MDRJ s'enlise progressivement dans une perte de sens sur le contenu exact de la mission confiée aux quinze agents qui la composent. La pluralité

---

<sup>1116</sup> L'équipe en charge de la démocratie participative se compose de deux agents : une première chargée de mission, ancienne responsable administrative du SRADT reconvertis son poste en 2004 pour le spécialiser dans la démocratie participative et une deuxième chargée de mission, en provenance des sphères de la communication institutionnelle des collectivités locales, est recrutée en 2006. La DPERC est assistée par le chargé de mission spécialement délégué auprès du vice-président. Sur les profils des fonctionnaires et du chargé de mission Cf. Chap. 5, partie III, A

<sup>1117</sup> Ce poste lui a notamment permis de travailler auprès de Jean-Jacques Queyranne lorsque ce dernier occupait le poste de vice-président du Grand Lyon en charge de la stratégie de 2001 à 2004.

<sup>1118</sup> Ils sont les concepteurs de la substance du programme régional de démocratie participative, coordinateurs des activités éditoriales de la coalition politico-administrative qu'ils forment avec le vice-président.

<sup>1119</sup> Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, G.

<sup>1120</sup> En effet, la Mission Démocratie régionale et Jeunesse (MDRJ) mets plus d'un an à être créée et se trouve placée sous plusieurs niveaux de tutelle hiérarchique. Sur le détail de cette création Cf. Chap. 5, partie III, C.

des profils, des filières de recrutement et des expériences de ces agents rend impossible l'élaboration d'une même stratégie.

L'arrivée d'agents favorables à la démocratie participative ou concernés par cette thématique au sein des conseils régionaux, à la faveur d'opportunités politiques (Bourgogne) ou administratives (Nord-Pas-de-Calais) n'a d'influence qu'à partir du moment où ces agents disposent des ressources nécessaires à l'action. Une coalition peut parvenir à capitaliser les ressources des agents, comme en Rhône-Alpes ou en Nord-Pas-de-Calais, mais elle peut aussi échouer et ne jamais parvenir à échafauder de stratégies communes, comme en Ile-de-France. Dans un cas comme dans l'autre, la présence ou l'absence de ces coalitions expliquent en grande partie la forme finale des agencements de dispositifs participatifs<sup>1121</sup>.

## 2) La mise en scène de relais extérieurs

Pour agir, les coalitions s'appuient systématiquement sur des réseaux militants et professionnels externes au conseil régional. Les coalitions se placent ainsi en tant qu'instances médiatrices assurant l'articulation entre la gestion interne de l'institution régionale et les acteurs externes assurant par ailleurs la promotion ou l'implémentation de dispositifs participatifs. Promouvoir une pratique particulière, en assurer la conduite, légitimer une définition politique spécifique de la démocratie participative, fournir un état des lieux des acteurs et des pratiques en la matière sont autant d'opérations conduites par les coalitions nécessitant l'intervention d'agents extérieurs. L'influence de ces relais extérieurs sur les agencements de dispositif ne doit pour autant pas être surestimée, et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, l'insertion des conseils régionaux dans les réseaux militants ou thématiques concernant la démocratie participative reste marginale et incertaine. En Rhône-Alpes par exemple, l'adhésion de la coalition au Forum des Autorités Locales en 2006 ou la mise en place d'un réseau régional de praticiens et de militants sont des incitations aux résultats plus qu'incertains<sup>1122</sup>. La faiblesse des liens entre les conseils régionaux étudiés et l'Union Européenne incarne également ce phénomène : un seul dispositif participatif régional, le projet DREAM en Nord-Pas-de-Calais, s'appuie sur des fonds FEDER et seule la région Rhône-Alpes, à l'occasion de sa première expérience de mini-public délibératif, s'inscrit dans un projet menée à l'échelle européenne conduit par un réseau de fondation. D'autre part, les coalitions n'entretiennent aucune relation entre elles. L'expérience du groupe de

---

<sup>1121</sup> Ainsi, en Bourgogne l'absence de coalition structurée explique l'absence de politiques globales en faveur de la démocratie participative. Seuls les agents disposant des ressources suffisantes (les vice-présidentes) sont en mesure d'implanter un dispositif participatif. Toutefois, ces dispositifs ne dialoguent pas entre eux. L'agencement final est donc marqué par un fort cloisonnement.

<sup>1122</sup> Sur le détail de cette insertion dans des réseaux internationaux et la mise en place du réseau régional cf. Chap. 6, partie II, C.

travail constitué au sein de l'ARF illustre la faiblesse et la discontinuité des échanges entre partisans régionaux (Cf. Introduction). Si les responsables politiques des différentes expériences régionales s'invitent réciproquement à participer à des conférences ou des congrès, les fonctionnaires territoriaux se connaissent peu<sup>1123</sup> et les transferts d'expérience sont extrêmement rares : seul le Budget Participatif des Lycées de Bourgogne relève d'un transfert institutionnel, les autres expériences étant toutes conçues dans un cloisonnement quasi-total. Enfin, les coalitions cherchent essentiellement à « mettre en scène » ces réseaux. Préoccupées par la volonté incessante de fixer des frontières du discours et des pratiques relevant de la démocratie participative, les différents instruments assurent cette mise en scène : rédaction des délibérations votées en assemblée plénière<sup>1124</sup>, activité éditoriale<sup>1125</sup>, production d'états des lieux des pratiques participatives<sup>1126</sup>, rencontres entre acteurs et militants de la démocratie participative<sup>1127</sup>. Les coalitions ne relaient pas des discours produits en dehors de l'institution régionale. L'intervention des réseaux extérieurs permet essentiellement de baliser des pratiques professionnelles floues, d'identifier les enjeux saillants de la démocratie participative, ou encore d'affirmer la pertinence d'une mission aux yeux des collègues qui douteraient de sa consistance. La substance de la démocratie participative régionale se détermine principalement au sein de l'institution, et demeure relativement hermétique à l'influence de tel ou tel groupe de pression.

### ***C) Sous-systèmes d'action publique et participation***

La troisième et dernière variable indépendante influençant le recours à la démocratie participative est la structuration de l'action publique régionale en sous-systèmes d'action publique. L'utilisation de la notion de sous-système est destinée à figurer la manière dont le découpage sectoriel de l'action publique régionale reflète l'existence de réseaux toujours mouvants d'acteurs, rassemblés autour de *problèmes* à résoudre. Chaque secteur d'action régionale envisagé correspond ainsi à un sous-système à géométrie variable (Balme 1996). Tous les dispositifs participatifs sont mis en place et souhaités par les acteurs intervenant dans les sous-systèmes au nom des conseils régionaux et réunissent souvent physiquement tout ou partie des acteurs présents dans les sous-systèmes considérés. Toutefois, le conseil régional n'occupe pas la même position dans ces sous-systèmes, ce

---

<sup>1123</sup> On note un seul exemple d'échange réel, à savoir le stage d'une chargée de mission de la MRDJ d'Ile-de-France au sein de la DPERC de Rhône-Alpes, dans le cadre des stages à effectuer pour valider le concours de la Fonction Publique Territoriale.

<sup>1124</sup> C'est notamment le cas des rapports n° CR 43-04 en Ile-de-France et n° 05.12.925 en Rhône-Alpes, qui constituent les deux plus importantes délibérations votées à propos de la démocratie participative dans nos études de cas.

<sup>1125</sup> La DPERC en Rhône-Alpes s'est ainsi transformé en véritable entreprise éditoriale, notamment par l'intermédiaire de la publication régulière d'une revue, intitulée *La démocratie participative en pratiques*.

<sup>1126</sup> Nous renvoyons sur ce point, entre autre, aux états des lieux commandités par la MDRJ en Ile-de-France (Chap. 6, III, B), par la mission démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais (Chap. 6, partie V, C).

<sup>1127</sup> Voir notamment Chap. 6, partie II, B et C ; partie III, C.

qui débouche sur des logiques différenciées du recours à la démocratie participative et de sa définition substantielle. Cette différenciation confirme notre volonté ne peut être réduire le lien existant entre *gouvernance* et *démocratie participative* à une thématique de l'ingouvernabilité des sous-systèmes (Mayntz 1993). Si les sous-systèmes sont bel et bien présents et tout à fait structurants, ils entretiennent des relations plus complexes avec la démocratie participative.

D'une part, le territoire (régional) est moins l'espace de fusion des sous-systèmes que celui de leur ré-articulation et de la modification de leurs contours (Faure Douillet 2005). Les espaces ouverts par ces ré-articulations sont alors investis par différents dispositifs participatifs. Ainsi, chaque dispositif est largement déterminé, dans sa forme, sa temporalité d'adoption et sa gestion par l'état des relations qu'entretiennent les acteurs institutionnels régionaux (élus, administration) avec l'ensemble des acteurs formant les différents sous-systèmes d'action publique dans lesquels s'insère le dispositif (1). Ensuite, les conseils régionaux ont tendance à « sectorialiser » la démocratie participative : même si cette tendance est surtout visible dans deux régions sur quatre<sup>1128</sup>, elle ne doit pas pour autant laisser penser que la production de « politiques publiques » de la démocratie participative est un phénomène systématique (2). L'exploration des différents sous-systèmes rend particulièrement saillant un paradoxe connu : malgré l'accumulation des différenciations, le vocable de démocratie participative est maintenu par les acteurs eux-mêmes. Ce paradoxe renvoie en fin de compte à un processus déjà observé dans l'action publique : l'instrumentation en l'absence de consensus sur les priorités et le sens de l'action (3). Ce processus constitue la voie la plus solide d'une sortie du paradoxe de l'hétérogénéité des *genèses stratégiques* de la démocratie participative.

### 1) Les sous-systèmes : cadre contraignant de la participation

La meilleure preuve de l'influence des sous-systèmes sur les dispositifs participatifs demeure l'exposé de cas d'études concrets. En revenant sur différents cas de sous-systèmes d'action publique dans lesquels les conseils régionaux ont tenté d'insérer un mécanisme de démocratie participative, nous verrons comment les règles propres aux sous-systèmes agissent sur leurs formes, leurs crises, leurs usages, leurs gestions, leurs réformes.

Dans le secteur de la politique de la ville, la région Nord-Pas-de-Calais a pu profiter des innovations produites par le sous-système d'action publique. A la fin des années 1980, le conseil régional s'approprie, plus qu'il n'invente, le dispositif des FPH<sup>1129</sup>. L'introduction d'une action en

---

<sup>1128</sup> En effet, les régions Rhône-Alpes et Ile-de-France se sont dotées d'un organigramme laissant penser que la démocratie constitue en elle-même, un secteur. Si le Nord-Pas-de-Calais constitue des missions transversales thématiques pouvant évoquer cette logique sans s'y conformer, la région Bourgogne ne la reproduit en aucune manière.

<sup>1129</sup> Le dispositif est inventé au milieu des années 1980 par un groupe de chefs de projet souhaitant impliquer les populations dans la vie des quartiers. Quelque temps après, le conseil régional généralise ce dispositif expérimental et crée un service en charge des questions de « citoyenneté », dont la direction est confiée à l'une des instigatrices du FPH.

faveur de la participation des habitants par l'intermédiaire de la politique de la ville trouve toutefois un écho politique plus vaste lors de l'arrivée d'une présidente écologiste<sup>1130</sup> et permet, quinze plus tard, l'apparition de dispositifs participatifs d'un type radicalement différent. En 2004, après presque vingt ans de fonctionnement, le vice-président (PS) en charge de la politique de la ville souhaite évaluer et réformer le dispositif. Dans ce cadre, l'administration régionale, sur les conseils d'un consultant, recourt à une « conférence citoyenne »<sup>1131</sup>. La multiplication des détours participatifs dans le cadre de la politique de la ville n'a toutefois que peu d'incidence sur l'architecture de cette politique publique éminemment partenariale<sup>1132</sup>. Dans ce cas, sous-système constitue l'incubateur d'une manière de concevoir l'action publique qui se diffuse dans l'ensemble du conseil régional.

Dans le cas des politiques publiques de transport ferroviaire de voyageurs, le recours aux détours participatifs peut être relié à la structure d'un sous-système hérité des conditions de décentralisation de cette compétence de l'Etat vers les régions (Oliver-Trigalo *et al.* 2007) et marqué par des négociations permanentes entre les conseils régionaux et les opérateurs (SNCF, RFF). Les principaux dispositifs employés sont les comités de ligne TER, adoptés par nos quatre régions comme par l'intégralité des régions françaises<sup>1133</sup>. Malgré des déclinaisons très disparates, il semble que les comités de ligne soient devenus l'instrument incontournable des politiques régionales de transport ferroviaire de voyageurs<sup>1134</sup>. Faute de faire des comités de ligne des interlocuteurs ayant une capacité

---

Créés dans le cadre d'une politique partenariale par des acteurs de terrain, les FPH deviennent donc un dispositif « régional », puis national. Cf. Chap. 4, Partie VI, A.

<sup>1130</sup> Le développement du service « citoyenneté » indépendant de la direction de la politique de la ville et les Assises Régionales pour l'Emploi et le Travail incarnent la manière dont l'enjeu de la participation du public est à la fois décloisonné (désectorialisé) entre 1992 et 1995, Cf. Chap. 4, partie IV, A et B.

<sup>1131</sup> Sur le détail de la conférence Cf. Volume 2, Annexe 1, partie IV, C.

<sup>1132</sup> La conférence permet toutefois de répondre très concrètement à des suggestions de réforme des FPH : par exemple, elle invalide l'idée d'une extension du dispositif, présentée par l'administration.

<sup>1133</sup> Les comités de ligne sont des lieux, ouverts périodiquement (une à deux fois par an), sur des lignes de chemin de fer (une gare de départ une gare d'arrivée, ou une zone de déplacement), qui regroupent les responsables politiques locaux, les syndicats, les opérateurs (SNCF et RFF), les associations d'usager et plus sporadiquement des usagers. Dans ces comités, région et opérateurs livrent les plans de développement des lignes et le contenu général de la politique des transports adoptés au terme d'un jeu de négociation structurant entre la région, la SNCF et RFF. Les comités de ligne ne sont aucunement une obligation : chaque conseil régional a dû choisir de les adopter.

<sup>1134</sup> L'exemple de l'Ile-de-France incarne la systématisation du lien entre régionalisation des transports et comités de ligne. Dernière région à avoir adopté le dispositif de comité de ligne, est d'ailleurs exemplaire des tendances à l'œuvre dans nos quatre cas d'étude : alors que le conseil régional prend la tête du Syndicat des Transports d'Ile-de-France en 2006, en lieu et place de l'Etat, un des premiers actes de ce STIF décentralisé sera l'adoption des comités de ligne. L'impulsion politique d'un conseiller régional communiste, relayé par une équipe administrative indépendante, permet d'adopter rapidement un dispositif présentant immédiatement de grandes similarités de gestion avec les autres régions, comme évoqué précédemment. Nous pouvons ainsi constater que les objectifs et la gestion des comités de ligne sont essentiellement définis en fonction de préoccupations sectorielles, qu'il s'agisse de leurs objectifs, tailles, animation et gestions. Les comités de ligne sont avant tout définis en fonction de enjeux de la politique des transports. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, D. En Rhône-Alpes, la révision du Schéma régional des Transports (SRT) a donné lieu à un processus de concertation important : dans une série de onze réunions publiques, les responsables politiques et administratifs de la révision du SRT réunissent des « citoyens », sollicités à partir de différents fichiers de participants préexistant (comités de ligne notamment) et leur administrent une série de questions litigieuses pour connaître leurs réactions. Ces réunions publiques s'insèrent toutefois dans un processus plus vaste composé d'un sondage d'opinion, d'une expérience de mini-

de contrainte avérée sur les décisions du conseil régional, les acteurs mobilisés par ces dispositifs<sup>1135</sup> sont insérés dans une relation de négociation permanente entre l’Autorité Organisatrice et les opérateurs<sup>1136</sup>. Ces détours étant toujours pensés et pratiqués comme une concertation soumise à une « écoute sélective », il est très difficile de définir précisément le type d’impact imputable aux comités de ligne sur la substance des orientations des politiques ferroviaires régionales<sup>1137</sup>. L’enjeu est moins de contraindre la capacité d’action du conseil régional que de la renforcer, en ouvrant les négociations sectorielles au public des comités de ligne. En d’autres termes, ces détours sont liés à la volonté des conseils régionaux d’affirmer leur capacité à exercer leur compétence en matière de transports ferroviaires de voyageurs. En conséquence, le sous-système des transports constitue le cas de figure le plus proche du « modèle » du ministère de l’environnement en France : afin de compenser une position de faiblesse au sein d’un système donné, un groupe d’acteurs s’appuie sur des relais extérieurs afin d’affirmer sa légitimité (Lascombes 1995 ; Blatrix 2000).

Dans le cadre des politiques d’emploi et de formation, la région Rhône-Alpes fournit ici un exemple des plus emblématiques de la prégnance des enjeux sectoriels dans l’adoption des dispositifs participatifs. En 2005, l’adoption du dispositif des CTEF, qui prévoit l’insertion de citoyens dans le concert des partenaires classiques de l’action en matière d’emploi et de formation<sup>1138</sup>, débouche sur le départ des citoyens concernés<sup>1139</sup>. Obtenus par le vice-président en

---

public délibératif nommé Atelier Citoyen. et des consultations plus classiques auprès des institutions partenaires (CESR, AOT, SNCF, RFF). Au final, la refonte du document structurant les politiques ferroviaires en Rhône-Alpes a été l’objet d’un processus de concertation mêlant partenaires traditionnels du sous-système et nouveaux acteurs, dans lequel il est très difficile de déterminer la part jouée par des processus de participation aux objectifs très restreints, à savoir éclairer sur des points de litige issus de la rédaction préalable d’une première version du document. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, A.

<sup>1135</sup> La constitution de groupes stables de participants, composés principalement de responsables associatifs locaux, est également observable dans nos quatre régions. En Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes les réseaux mobilisés étaient déjà impliqués dans les premières expérimentations des comités de ligne entre 2002 et 2004. En Ile-de-France le dispositif laisse apparaître dès sa création en 2008 une logique similaire.

<sup>1136</sup> La comparaison des comités de ligne des quatre régions confirment ainsi des résultats obtenus par ailleurs (Gourgues 2007). L’exemple de la Bourgogne reste le plus caractéristique du rapport fondamental entretenu par les comités de ligne avec la décision politique régionale. En effet, le rapport de force existant entre la région et la SNCF sont clairement défavorables à l’autorité organisatrice : l’administration spécialisée dans les transports y est moins fournie que dans les autres régions et la région non-expérimentatrice ne dispose pas de politique publique structurée avant 2004. L’usage des comités de ligne prôné par le vice-président (PC) en charge de transports s’inscrit alors explicitement dans une logique de négociation plus assumée. Les comités de ligne de Bourgogne se présentent sous la forme d’un appel aux acteurs locaux dont le but affiché est de renforcer la capacité du conseil régional à imposer des choix, des priorités et/ou des constats auprès de la SNCF. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, B.

<sup>1137</sup> Les échanges en comités de ligne concernent bien souvent les conditions d’exploitation, renvoient à des éléments très concrets (horaires, sécurité, services en gare, information), mais rarement les orientations politiques globales. Le processus de révision du SRT en Rhône-Alpes illustre également la prégnance des enjeux techniques et sectoriels dans la participation Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, A.

<sup>1138</sup> Ces instances ont pour but de rassembler les acteurs impliqués dans la gestion des politiques de l’emploi sur des territoires infrarégionaux dans une même contractualisation entre partenaires, sous la houlette non hiérarchique du conseil régional. Chaque CTEF est logistiquement organisé par une structure locale (en général une maison pour l’emploi) et rassemble cinq collègues : un collègue des « représentants des élus locaux et régionaux », des représentants des

charge de la démocratie participative<sup>1140</sup>, les « collèges citoyens » se vident de leurs participants et sont vivement critiqués par ces derniers, qui leur reprochent d'être des lieux jargonnant et clôturés, ne leur permettant pas de s'exprimer. En effet, la prégnance des relations de négociation entre les différents partenaires des CTEF (Etat, Missions locales, patronat, collectivités), font des CTEF des arènes où s'emploie un vocabulaire éminemment technique concernant des enjeux très pointus. Si une réforme du collège est organisée par l'administration spécialement en charge des questions de démocratie participative, sous la tutelle de son vice-président, les CTEF dans leur ensemble ne sont que peu concernés par la crise d'un collège marginal ne parvenant pas à s'intégrer. En d'autres termes, l'enjeu de la coordination du sous-système domine l'instance et rend l'insertion du collège « citoyen » artificielle et problématique. La démocratie participative doit alors être défendue par ses partisans contre le sous-système.

Dans le cas de l'action publique en faveur des lycées et de la jeunesse, deux cas d'étude nous permettent de mettre au jour deux rapports différents entretenus par les dispositifs participatifs et les sous-systèmes d'action publique. En Bourgogne, le Budget Participatif des Lycées (BPL), mis en place de façon expérimentale en 2007, est « détourné » par les acteurs de la politique des lycées. Le transfert du dispositif est freiné lors de sa mise œuvre<sup>1141</sup> : les résultats obtenus ne correspondent pas aux ambitions de départ<sup>1142</sup> et poussent les instigateurs du transfert à adopter des stratégies de pression « douce » afin de rectifier progressivement le tir<sup>1143</sup>. En Ile-de-France, concernant cette fois-ci la jeunesse, le conseil régional adopte en 2004 sur commande expresse de son président, un CRJ. Recyclage d'un précédent échec<sup>1144</sup>, le dispositif connaît rapidement un double problème : l'absentéisme des participants et le manque de prise en compte par le conseil régional. Le dispositif

---

services de l'Etat (Service public de l'emploi et Rectorats) », des « représentants et des partenaires sociaux », des « acteurs économiques et sociaux » et enfin, des « citoyens ». Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, D.

<sup>1139</sup> Les membres des collèges « citoyens » sont des personnes ayant pris part à une série de réunions publiques conduites en 2005, ayant accepté de siéger dans les CTEF : ils sont donc convoqués et gérés par la DPERC

<sup>1140</sup> Sur le détail de cette « concession » accordée par la vice-présidente (PS) en charge des politiques d'emploi et de formation Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, D.

<sup>1141</sup> Le dispositif, directement inspiré de l'expérience conduite depuis 2004 en région Poitou-Charentes sous la présidence de Ségolène Royal, est transféré par l'intermédiaire du vice-président en charge des lycées, membre de la tendance *Rénover Maintenant* du PS. Toutefois, le BPL de la région Bourgogne se voit rapidement limité dans ses modalités d'application par les responsables administratifs centraux du conseil régional. Ainsi, l'enveloppe prévue dans chaque lycée pour le BPL est attribuée selon le bon vouloir des directeurs d'établissement, qui exploitent l'opportunité offerte par le dispositif pour combler leurs besoins de financements sans associer l'ensemble de la communauté éducative. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, C

<sup>1142</sup> Au bout d'un an d'expérimentation, le bilan des BPL est sans appel : les lycéens ont été très modestement associés à l'ensemble des procédures, amoindrissant l'aspect « participatif » de ce budget et les projets subventionnés sont principalement portés par les directeurs d'établissements.

<sup>1143</sup> Tout en étendant le dispositif, le vice-président en charge des lycées entreprend de préciser toujours un peu plus les modalités de ce qu'il entend concrètement par BPL, débouchant en 2009 par l'explicitation d'un schéma « idéal » de concertation, qu'il ne fait pourtant que suggérer aux proviseurs.

<sup>1144</sup> Cette expérience fait suite à l'échec d'un premier projet présenté par le président lors de la mandature précédente. Sur cette première formule du CRJ, Cf. Chap. 4, partie V, A. A propos de formule renouvelée adoptée en 2004, Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, A.



connaît alors une crise, provoquée par l'administration<sup>1145</sup> : la suppression de l'instance est suggérée, mais refusée par ses tutelles politiques, qui privilégient une réforme<sup>1146</sup>. Malgré cette crise, l'enjeu d'une insertion institutionnelle du CRJ est très peu investi par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, qui considère le CRJ comme un échec<sup>1147</sup>. Qu'il s'agisse d'un secteur structuré fortement (éducation) ou faiblement (jeunesse), les conditions d'implantation des dispositifs participatif suppose l'adaptation des responsables politiques et administratifs.

Dans le cas des politiques d'aménagement du territoire, des contextes relativement similaires – le conseil régional cherche à renforcer son action en matière d'aménagement du territoire auprès de ses partenaires – débouche sur des situations où la démocratie participative occupe deux positions très différentes : instrument de défense dans un cas (Bourgogne), elle devient une injonction souple dans l'autre (Rhône-Alpes). En Bourgogne, le vice-président en charge de l'aménagement du territoire, appartenant un courant minoritaire du PS, recourt aux services d'une agence de communication spécialisée dans la tenue de réunions publiques « participatives » (l'agence *Campana-Eleb*, employée par ailleurs dans trois de nos quatre régions), pour redynamiser une politique de contractualisation de Pays en voie d'essoufflement<sup>1148</sup>. En Rhône-Alpes, la rénovation des Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA) est l'occasion de généraliser les Conseils Locaux de Développements. Toutefois, même si ces derniers deviennent obligatoires<sup>1149</sup>, les acteurs locaux restent libres de les adapter comme ils l'entendent<sup>1150</sup>. Confrontée aux fortes disparités

---

<sup>1145</sup> Au bout d'un an d'exercice, le CRJ est l'objet d'un bilan critique porté par ses responsables administratifs reposant sur deux constats : un absentéisme accru et discriminant (les catégories de jeunes les plus précaires désertent l'instance) et une absence manifeste d'impact sur les politiques sectorielles menées par l'institution régionale.

<sup>1146</sup> Cette réforme affecte très peu les conditions de prise en compte du CRJ par l'instance régionale, mais suscite pourtant un vif débat politique portant essentiellement sur l'accès des différents groupes à l'instance de suivi alors envisagé.

<sup>1147</sup> Malgré quelques réussites, notamment sur la qualité des travaux remis et l'investissement de certains « jeunes », la vice-présidente perçoit en effet l'instance comme un lieu pacifié peu producteur de mobilisation et peu à même de défendre sa propre autonomie auprès de l'institution régionale. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, A.

<sup>1148</sup> En effet, en 2004, à la veille de la signature de nouveaux contrats de Pays, le vice-président soupçonne ses collègues régionaux ainsi que l'Etat de ne s'intéresser que très modérément à la relance de ces contrats. Souhaitant défendre la politique des Pays, l'élu choisit donc de solliciter l'agence, qu'il connaît de longue date, lui permettant ainsi de mettre en place un important dispositif de mobilisation des acteurs territoriaux, contrastant avec l'aspect très confidentiel et cloisonné de l'élaboration de ce type de contrats en Bourgogne. Vingt réunions publiques sont alors organisées sur le territoire (une par Pays), débouchant sur le maintien et le renforcement des politiques de contractualisation de Pays. Sur l'ensemble du processus et des enjeux Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, A.

<sup>1149</sup> La réforme engagée par le vice-président (Verts) en charge de l'aménagement du territoire en 2004 généralise les Conseils Locaux de Développement (CLD), un dispositif « participatif » mis en place de manière optionnelle en 2001. Chaque CDRA a désormais l'obligation de mettre en place un CLD, pour être homologué par le conseil régional et recevoir les enveloppes budgétaires. Le territoire se dote alors de quarante-sept CLD, contre à peine une dizaine en 2003. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, C.

<sup>1150</sup> L'obligation de mise en place s'accompagne d'une grande latitude d'action laissée aux acteurs locaux et d'une forte imprécision sur ce que le conseil régional entend par CLD : il s'agit *a minima* d'une instance ouverte à la « société civile », dont les modalités concrètes de fonctionnement sont à définir territoire par territoire.

d'organisation<sup>1151</sup>, l'administration spécifiquement en charge des CDRA, ne peut pourtant pas intervenir de manière coercitive sur les acteurs de la contractualisation conformément à la souplesse des textes réglementaires régionaux. Cet attentisme et cette « souplesse » sont l'objet de tensions internes au conseil régional, tant sur le plan politique qu'administratif : les promoteurs institutionnels de la démocratie participative entreprennent alors d'agir discrètement sur l'évolution des CLD<sup>1152</sup>.

Dans le cas des politiques de recherche, des situations relativement semblables – la mise en débat d'un sujet de controverse concernant un secteur technologique fortement soutenu financièrement par le conseil régional<sup>1153</sup> – débouchent elles aussi sur des usages très dissemblables d'un même dispositif participatif : la constitution d'un mini-public délibératif occupe une place centrale dans un cas (Ile-de-France) et plus marginale et problématique dans l'autre (Rhône-Alpes). Se revendiquant explicitement d'expériences étrangères<sup>1154</sup>, la conférence citoyenne organisée en Ile-de-France<sup>1155</sup>, par le vice-président en charge de la recherche constitue l'épicentre de la « mise en débat » de la question des nanotechnologies. Ce débat a deux conséquences : d'une part, des dispositions nouvelles sont attachées au financement des nanotechnologies par le conseil régional<sup>1156</sup>, et d'autre part, le conseil régional s'engage activement dans le débat public national tenu sur cette question. En Rhône-Alpes, c'est sur proposition du vice-président en charge de la démocratie participative, que son homologue en charge de la recherche complète son propre dispositif de débat<sup>1157</sup> d'un « Atelier

---

<sup>1151</sup> L'imprécision concernant les modalités d'organisation crée alors une situation observée par ailleurs dans des conseils consultatifs de ce type (Faure Teillet 2008) : dans l'immense majorité des cas, les CLD se conforment à un fonctionnement en comité restreint, réunissant quelques personnalités préalablement connues et pèsent peu sur les travaux des CDRA.

<sup>1152</sup> Ainsi, le quatrième vice-président tente de faire pression sur son homologue en faveur d'une intervention plus ferme quant à la nécessité d'inclure des « citoyens » dans les CLD. Le refus de cette option par le vice-président en charge de l'aménagement du territoire se fait au nom de l'équilibre contractuel choisi par ses soins dans le domaine de l'aménagement du territoire et de sa définition de la démocratie participative, qui ne consiste pas à imposer une composition catégorielle mais à ouvrir des espaces d'échanges dont les participants pourront se saisir. Ce refus n'empêche pas la coalition démocratie participative d'employer des moyens détournés de pression, notamment en soutenant les mobilisations « participatives » spontanément apparues dans quelques CLD régionaux, sans pour autant modifier l'économie générale de la gestion des CLD. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, C.

<sup>1153</sup> Ainsi, les vice-présidents en charge des politiques de la recherche à partir de 2004 (Verts en Ile-de-France ; PS en Rhône-Alpes) accompagnent l'accumulation de subventions en faveur du développement des micro et nanotechnologies, prenant concrètement la forme de soutiens financiers à des structures de recherche. Toutefois, les nanotechnologies sont l'objet de polémiques, protestations et controverses en France depuis le début des années 2000 et l'apparition des premiers programmes de développement à l'échelle industrielle. Le récent échec du débat mené par la Commission Nationale du Débat Public sur le sujet témoigne du fort climat conflictuel qui entoure ses questions. Devant la montée en puissance des controverses, contrastant avec l'ancienneté et/ou le maintien du financement régional (remontant dans les deux cas à des vagues de subventions votées depuis le milieu des années 1990), les responsables politiques régionaux décident de convoquer un débat public (en 2005 pour l'Ile-de-France ; en 2007 pour Rhône-Alpes).

<sup>1154</sup> Nordiques (conférence de consensus), américaines (*citizens jury*) ou allemandes (*planungszelle*). Sur le détail de cette conférence, Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, C.

<sup>1155</sup> La procédure est fortement encadrée : comité de pilotage et comité d'évaluation.

<sup>1156</sup> Pour le détail de ces dispositions, Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, C.

<sup>1157</sup> En effet, le vice-président en charge des politiques de recherche organise une rencontre entre « partenaires » de la recherche en nanotechnologies (laboratoires, industriels, décideurs politiques, associations), qui prend la forme d'un colloque réunissant scientifiques, décideurs et industriels. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, G.

Citoyen », déclinaison rhônalpine des mini-publics délibératifs. Le dispositif est tardivement greffé au débat, sans que ne soient fournis ni l'espace ni les moyens nécessaires au déroulement complet du processus délibératif<sup>1158</sup>. Aucune suite tangible n'est véritablement observable pour l'atelier, hormis quelques événements discrets<sup>1159</sup> et surtout l'utilisation de cette expérience comme un argument en faveur d'un financement « raisonné » aux filières de recherche et d'industries localisées sur le territoire d'élection du vice-président en charge de la démocratie participative. Les recours aux expériences délibératives, bien que différents, restent soumis à la volonté des conseils régionaux de poursuivre le développement de ces technologies<sup>1160</sup>.

Les relations entre acteurs appartenant aux sous-systèmes d'action publique impactent de manière différenciée les conditions d'adoption, de gestion, de réforme et *in fine* de viabilité des dispositifs participatifs. Ils ne sont pas conçus dans l'abstraction d'un projet démocratique isolé, mais répondent à des urgences et des stratégies largement déterminées par l'action publique régionale.

## 2) Les politiques de la démocratie participative

Deux régions sur quatre (Rhône-Alpes, Ile-de-France) ont manifestement tenté de faire de la démocratie participative un champ d'action autonome, doté d'une action publique régionale spécifique. Ce type d'action n'a rien d'un automatisme et ne témoigne pas non plus d'un « degré » d'engagement en faveur de la démocratie participative. Les deux « politiques » de la démocratie participative ne sont pas homogènes<sup>1161</sup> et demeurent dépendantes des configurations régionales.

En Rhône-Alpes, la situation du vice-président communiste en charge de la démocratie participative est paradoxale : alors qu'il ne possède quasiment aucun droit de regard sur les trois principaux outils « participatifs » du conseil régional (comités de ligne, CTEF, CLD), le vice-président dispose d'un titre et d'une administration faisant de lui le principal « responsable » de la démocratie participative régionale. À partir de cette situation, ce dernier s'évertue à exercer une action à deux niveaux. D'une part, la mise en place des dispositifs de subventions destinées à stimuler le recours à la démocratie participative par les associations et collectivités présentes sur le territoire régional, lui permet d'instaurer un principe de gestion « participatif » au sein même de sa

---

<sup>1158</sup> Acceptant la proposition, les responsables du soutien à la recherche ne prennent pourtant que très faiblement en compte l'existence de l'Atelier Citoyen dans l'organisation générale du colloque. Les travaux des trente-cinq citoyens tirés au sort, sont quelque peu tronqués (il leur est interdit de produire un avis) et se perdent rapidement dans les méandres du colloque, malgré leur participation visible (ils s'expriment à la tribune aux côtés des autres intervenants) et la rédaction finale de « réflexions » en guise de document écrit.

<sup>1159</sup> Citons la visite du laboratoire MINATEC, proposée aux panélistes et organisée par un doctorant en science politique grenoblois, ainsi que la contribution du vice-président en charge de la démocratie participative au débat public CNDP

<sup>1160</sup> C'est d'ailleurs au nom de ces enjeux que le président de la région Bourgogne refuse publiquement la tenue de ce type de débat, proposé par le groupe écologiste, dans un climat de discorde ouverte entre les deux forces politiques

<sup>1161</sup> Les divergences entre les élus de Rhône-Alpes et d'Ile-de-France, notamment concernant le recours aux expériences de mini-publics délibératifs, sont d'ordre politique et correspondent à deux stratégies différentes. Les deux élus ont d'ailleurs eu l'occasion d'exprimer leur position sur le sujet dans une même publication (Coulon 2007)

propre action<sup>1162</sup>. D'autre part, le vice-président ouvre en permanence des négociations avec ses homologues afin de renforcer les dispositifs participatifs imaginés par ces derniers : l'exemple du dispositif de mini-public délibératif nommé « Ateliers Citoyens » est à ce titre emblématique<sup>1163</sup>. Les expériences menées par la coalition politico-administrative en charge de la démocratie participative restent relativement marginales, faute de responsabilité directe de cette coalition dans les secteurs abordés par ces dispositifs (transport, recherche, agriculture), ou de l'auto-application des dispositifs adoptés<sup>1164</sup>.

En Ile-de-France, le rapport de force s'inverse. Sceptique quant aux vertus politiques des expériences délibératives, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale se détourne des dispositifs cooptés au sein de la MDRJ – CRJ, CRCCH, conseil de l'égalité<sup>1165</sup> – contre l'avis de son administration. Cette dernière se résigne donc à gérer les priorités fixées par sa vice-présidente en plus des dispositifs. Dans le même temps, l'équipe des vice-présidents écologistes d'Ile-de-France organisent une série de conférences de citoyens, en relation avec des problématiques spécifiques liées à leurs sous-systèmes d'action<sup>1166</sup>. Alors que les citoyens délibèrent, sous la houlette des responsables de politiques sectorielles, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, appuyée par la présidente de la commission thématique attachée à sa délégation, s'évertue à ouvrir

---

<sup>1162</sup> Par l'intermédiaire d'un comité technique chargé de l'étude des projets composé à moitié de citoyens tirés au sort. Pour le détail de ce comité Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, F.

<sup>1163</sup> En 2006, conseillé par son administration, le vice-président s'engage au nom du conseil régional dans une expérience de mini-public délibératif, conduite par un réseau de fondations européennes. Le premier Atelier Citoyen, délibérant de l'avenir des zones rurales en Europe, n'affecte quasiment pas le reste de l'institution régionale ; les responsables de la politique agricole au sein du conseil régional ne sont pas associés et les débouchés sont essentiellement européens. Suite à cette expérience, permettant à l'administration régionale d'acquérir la maîtrise logistique de la tenue de ces exercices (gestion du tirage au sort, de l'organisation, connaissance des agences susceptibles d'offrir des prestations en la matière), le vice-président ne cessera d'organiser des Ateliers Citoyens en les proposant à ses collègues : c'est le cas lors de la révision du Schéma régional des Transports ou d'un débat ouvert à propos du développement des nanotechnologies. Ces initiatives sont appuyées par les agents administratifs désormais spécialisés dans la conduite de ce processus, allant même jusqu'à initier leur propre Atelier Citoyen, à l'occasion du congrès annuel de la Société Française d'Evaluation.

<sup>1164</sup> Le vice-président est amené à s'appliquer ses propres dispositifs, puisqu'un Atelier Citoyen est convoqué en 2009 pour l'évaluation de la politique en faveur de la démocratie participative. Cette expérience a été volontairement exclue de notre terrain d'enquête pour des raisons chronologiques. Signalons toutefois que l'évaluation de la politique de démocratie participative du conseil régional Rhône-Alpes a été saisie par la coalition en charge de la démocratie participative (composée à partir de 2008 d'une nouvelle directrice pour la DPERC), comme l'occasion d'adopter deux Ateliers Citoyens : un premier rassemblant des citoyens tirés au sort et un deuxième rassemblant des élus locaux tirés au sort. Ces Ateliers Citoyens ont été conduits par le prestataire (Planètes Publiques) en charge de l'ensemble de l'évaluation, le même qui avait conduit la conférence de citoyens en Nord-Pas-de-Calais.

<sup>1165</sup> Le conseil de l'égalité a été également exclu de notre panel de dispositifs étudiés. Celui-ci s'apprenant à une sorte de conseil d'experts chargés de produire des avis devant accroître le souci égalitariste et antidiscriminatoire au sein des pratiques du conseil régional, il ne nous a pas semblé de l'attacher au reste des dispositifs franciliens étudiés.

<sup>1166</sup> C'est le cas pour le Schéma Directeur d'Ile-de-France, du soutien aux nanotechnologies, ou du traitement des ordures ménagères. La conférence de citoyen n'a été étudiée que superficiellement. Le déroulement en est toutefois restitué Cf. Volume 2, Annexe 10.

un autre « front » démocratique : celui de la place des conseillers régionaux dans le processus de décision<sup>1167</sup>.

La démocratie participative ne prend pas véritablement l'aspect d'une politique publique qui pourrait être comparée de région en région, à l'instar des politiques en faveur des lycées (Dupuy 2010) ou des transports ferroviaires (Barone 2009). Les conseils régionaux se dotent d'une capacité d'action en matière de démocratie participative, mais ne la regroupent que rarement au sein d'une même politique publique. Toutefois, les initiatives de la région Nord-Pas-de-Calais (Cf. Chap. 6) pourraient indiquer que la constitution d'une action publique cohérente en matière de démocratie participative sera plus systématiquement pratiquée.

### 3) Absence de genèse stratégique et stabilité matérielle

L'imbrication des facteurs liés aux coalitions partisans, aux alliances d'acteurs et à chaque sous-système concerné, invalide définitivement l'idée d'une genèse stratégique commune à l'ensemble des dispositifs participatifs étudiés. S'ouvre alors un paradoxe : comment, à la suite de parcours stratégiques aussi différenciés, les acteurs parviennent-ils à évoquer la notion même de démocratie participative ? Bien entendu, la plasticité de la notion joue un indéniable rôle. Mais l'analyse ne peut se contenter de cette réponse, au risque d'insister de nouveau sur les *rhétoriques mensongères* et *l'idéologie du marketing territoriale* dont nous avons souhaité nous éloigner. En réalité, trois éléments peuvent expliquer ce paradoxe.

Tout d'abord, la démocratie participative est en réalité le nom d'un conflit. « La » démocratie participative régionale, telle qu'elle est appréhendée par les acteurs institutionnels, ne *décrit pas* l'apparition d'un ensemble de pratiques, mais désigne l'ouverture récurrente de rapport de forces internes aux institutions régionales : il est question de *démocratie participative* quand l'adoption de dispositifs suscite des choix et des polémiques sur le public invité, la méthode d'animation et de débat retenu et/ou l'impact décisionnel de ces exercices. Les trois questions posées par Archon Fung (qui participe ? comment ? à quoi) apparaissent comme un ensemble de points de tension perpétuellement agités. La *démocratie participative*, c'est ce vers quoi chaque acteur veut faire tendre les dispositifs, quels qu'ils soient, ce qui constitue le mouvement polémique qui constitue le moteur de leur adoption.

Ensuite, la démocratie participative qualifie une série de réformes, désignant l'écart entre une situation de départ et une situation d'arrivée. Le caractère « participatif » d'un dispositif ne se définit pas *ex-nihilo*, mais bel et bien en fonction d'une situation de départ, caractérisant les pratiques

---

<sup>1167</sup> La gestion des fonds de subvention associatifs sont les principaux instruments de cette action Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, E.

usitées dans tel ou tel secteur d'action publique<sup>1168</sup>. Le lien à la décision, par exemple, doit être systématiquement compris dans cette logique sous-systémique : le processus d'action publique régional correspond moins à une approche séquentielle des politiques publiques (Jones 1989) qu'à l'insertion incertaine des acteurs politiques dans des réseaux décisionnels déjà constitués, dans lesquels la capacité décisionnelle régionale (Pasquier 2004) doit être défendue et renforcée. Les dispositifs participatifs sont donc pris dans cette logique : la décision régionale n'est plus seulement le processus que doivent contraindre les dispositifs participatifs, mais également la mise en œuvre d'une « capacité » qu'ils doivent contribuer à renforcer. Ainsi, la démocratie participative ouvre un débat au sein des élites politiques et administratives sur l'espace de la décision régionale qui doit être concerné par les dispositifs, allant du partage du pouvoir (décision à contraindre), à la co-construction (décision à renforcer). Tout dépend alors de la situation initiale de l'action publique qu'entend réformer la démocratie participative.

Enfin, et c'est le plus important, la démocratie participative qualifie une série d'instruments. Les recherches menées sur l'instrumentation de l'action publique (Le Galès Lascoumes 2004) nous fournissent alors une piste de réflexion très riche, permettant d'interroger le paradoxe en question. L'article programmatique de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ne constitue par une théorie unifiée, pas plus qu'une école de pensée. Focaliser sur les instruments de l'action publique a permis en réalité de ré-exploiter des questions de recherche déjà investies préalablement par d'autres approches. Parmi ces questions de recherche, se trouve celle du lien entre *l'orientation* et *l'instrumentation* d'une politique publique. L'étude des instruments révèle alors que la sélection d'outils et de techniques nécessaires à l'action peut se passer *de consensus* voire *d'objectifs clairs* quant aux fins d'une politique publique. Principalement basée sur l'analyse de la Méthode Ouverte de Coordination à l'échelle européenne, instrument adopté sans consensus préalable (Dehousse 2004, Tholoniati 2010), ce résultat de recherche nous apporte un enseignement capital. En effet, au-delà de l'absence de lisibilité des projets politiques à l'origine des choix d'instrumentation, l'instrument lui-même doit être l'objet de l'investigation. Ses effets propres sont en mesure d'orienter la substance même de l'action publique, comme dans le cas des politiques environnementales européennes (Halpern 2010) ou des indicateurs de pauvreté (Lorrain 2006). Les routines qu'il génère, la répartition des ressources qu'il suppose, les professions qu'il crée, les normes qu'il institutionnalise sont des processus politiques à part entière qu'il convient de saisir et de valoriser. Ainsi, au-delà de

---

<sup>1168</sup> C'est notamment ce que rappelle Archon Fung (2006), quand ce dernier détaille l'avancée substantielle du budget participatif de Porto Alegre, en le plaçant dans un rapport d'équivalence avec une procédure budgétaire classique, et ce, en fonction de trois critères : qui participe ? À quoi ? Comment ? C'est dans ce rapport d'équivalence que le caractère « participatif » du dispositif considéré s'éclaire et non pas en fonction de critères arbitrairement ou théoriquement déterminés.

la pluralité des usages stratégiques de la démocratie participative, subsiste une série d'éléments absolument transversaux et récurrents, quels que soient la région, le dispositif, l'époque et le secteur envisagé. Ces éléments constituent autant d'instruments, de professions, de pratiques attachés de manière systématique à la mise en place d'une démocratie participative institutionnelle. Ils constituent en quelque sorte la matérialité de son institutionnalisation. Ces éléments récurrents et communs vont nous conduire sur les traces d'un consensus, d'un type nouveau, désignant alors un ensemble *de manières de faire et de penser* le recours à la participation.

## II- Les trois piliers empiriques du consensus participatif

Les dispositifs participatifs étudiés partagent des caractéristiques communes, le plus souvent liées à leur gestion<sup>1169</sup> qui contrastent avec leur hétérogénéité stratégique. La faiblesse des interactions entre régions, évoquée précédemment, attire d'autant plus notre attention. La comparaison entre les régions peut donc être réorientée de manière à centrer l'analyse sur ces éléments de convergence. Trois éléments récurrents se dégagent alors de la démocratie participative régionale. Il s'agit de trois *points de fixation technique* qui rendent *réalisables* les dispositifs : la constitution systématique et permanente de *fichiers de participants*, la constitution progressive d'un *corps de professionnels* et la production d'une action incessante visant à *déterminer et/ou modifier l'identité et le comportement des participants*. Ce sont ces points de fixation que nous considérons comme autant de piliers du *consensus participatif*.

Ces trois piliers s'interpénètrent sans cesse : ils forment un enchevêtrement de pratiques (inventaire de participants, actualisation de cet inventaire, étude de l'identité de ces participants) et de discours (qualification des participants, objectifs à atteindre). Ils sont présents dans les quatre régions, dans la totalité des dispositifs étudiés, des instances permanentes aux exercices délibératifs en passant par les événements ponctuels et les systèmes de subvention, mais ne répondent pas à une seule et unique combinaison de ces trois éléments. En fonction des contextes et des stratégies, ils se donnent particulièrement à voir, ou sont au contraire plus discrets<sup>1170</sup>. Dans chaque cas d'étude envisagé, la

---

<sup>1169</sup> C'est le cas des comités de ligne qui, malgré la spécificité de chaque modèle régional, renvoient à un socle commun de participants (plus d'associations que d'utilisateurs individuels), de modalités de participation (découpage du territoire infrarégional, fréquence biennale des réunions) et d'effets décisionnels (jeu de négociation désormais conduit en triangle, aménagements concrets d'éléments techniques de l'offre de transports). C'est également le cas des expériences délibératives, qui malgré des conduites autonomes et différenciées, renvoient à un même corps de principes structurants (tirage au sort, formation, avis).

<sup>1170</sup> Prenons l'exemple des fichiers : comme nous allons le voir, la constitution de fichiers de participants est une préoccupation commune à tous les dispositifs. Mais l'importance de ces fichiers apparaît essentiellement dans les dispositifs n'ayant pas facilement accès à ces instruments. Certains dispositifs, comme le BPL de Bourgogne, ou le CRCCH d'Ile-de-France disposent de listes préétablies de participants potentiels qui sont l'objet d'une catégorisation préexistante, compte tenu de la nature du public visé (lycéens, handicapés). Les comités de ligne ou les expériences

démocratie participative renvoie à l'articulation de trois éléments, auxquels les acteurs institutionnels ont recours sans que n'émergent de controverses structurantes à propos de leur utilisation ; ces trois éléments apparaissent ainsi comme les piliers d'un consensus.

La mise au jour de ces piliers entend donner une nouvelle substance au processus d'*institutionnalisation* de la démocratie participative. Ce mouvement est souvent entendu comme le synonyme d'une implémentation descendante de la démocratie participative, courant le risque d'une manipulation potentielle (Jouve 1995 ; Blondiaux 2008b). Nous souhaitons alors lui donner un contenu plus fin, par l'intermédiaire d'une compréhension détaillée de ses mécanismes routiniers et gestionnaires.

### **A) Fichiers et listings**

L'identification des participants est une activité récurrente, à la fois *produit* et *socle* de la démocratie participative. Elle s'incarne dans l'apparition incessante de fichiers, listings et autres « réseaux », consubstantiels à la totalité des dispositifs observés. La présence de ces fichiers permet de mesurer l'intégration de la démocratie participative dans l'activité administrative régionale. En effet, étudiant l'action des animateurs territoriaux en charge du développement d'un dispositif de réduction du temps de travail en Midi-Pyrénées, Michel Cattla (2007) insiste lui aussi sur la centralité de cette activité de listing dans le travail public attaché à la mise en œuvre de l'action publique régionale. Il s'agit en l'occurrence de listes d'entreprises, établies par les animateurs territoriaux chargés de les démarcher, afin de les intégrer dans le dispositif en question<sup>1171</sup>. Ainsi, « l'élaboration de ces listes constitue une activité importante de l'animateur dans la mesure où elle permet d'enclencher la mission à l'attention des entreprises » (Cattla 2007, p. 69). La constitution de ce fichier est le résultat d'un travail administratif concret<sup>1172</sup> visant à « transformer des destinataires potentiels en destinataires ciblés de l'action publique régionale et matérialisables sous une forme listée, liste dont l'animateur sera l'utilisateur » (*Idem*). Lorsqu'elle doit produire des dispositifs participatifs, l'administration régionale reproduit donc une méthode de travail qu'elle maîtrise.

Les fichiers élaborés dans le cadre de la démocratie participative concernent des publics jusque là peu « identifiés » par les conseils régionaux : individus lambdas, militants associatifs, responsables

---

délibératives doivent à l'inverse construire la base de leur « public » (citoyens, usagers) et donnent ainsi à voir l'importance des listes nominales d'individus.

<sup>1171</sup> Cette intégration renvoie concrètement à la capacité des animateurs à stimuler le dépôt de projet auprès du conseil régional par des entreprises potentiellement concernées par celui-ci.

<sup>1172</sup> Michel Cattla décrit ce travail de manière suivante : « Pour « élaborer une telle liste, l'agent a fait une demande auprès de la DRTEPF pour récupérer un fichier sous format Excel (sorte de catalogue contemporain) qui recense les entreprises régionales ayant récemment déposé un accord collectif. Notons que cet échange d'informations n'a pas posé de problème dans la mesure où la DRTEPF est indirectement associée à l'action publique régionale par le biais du CPER. Notons également que, pour l'animateur, l'innovation ne peut émerger que si les entreprises sont confrontés à un problème, notamment celui engendré par les 35 heures » (Cattla 2007 p. 70)



institutionnels (plus proches des listes décrites par Michel Cattla) sont tour à tour concernés par la constitution de ces fichiers. Deux fonctions principales sont assignées à ces instruments d'action. D'une part, il s'agit de comptabiliser les personnes ayant effectivement fait le choix de se déplacer dans les exercices « participatifs » (1). D'autre part, il s'agit de disposer d'une visibilité sur ces fragments de population afin d'envisager une action future sur leur comportement « participatif » (2). La constitution de fichiers s'accompagne alors d'une lutte pour l'accès et/ou le monopole des listes individuelles détenues par différentes organisations (administrations, associations, entreprises).

### 1) Le listing comme produit, la liste comme socle

Chaque dispositif participatif étudié est attaché à une comptabilité plus ou moins formelle et volontaire. Cette comptabilité se divise en deux éléments principaux : le *listing* des participants par l'intermédiaire des dispositifs et la constitution ou l'acquisition de *listes* préalables à la mise en place d'un dispositif. Ces deux activités sont corrélées et bien souvent complémentaires, mais répondent à des caractéristiques propres.

Les conseils régionaux comptent les participants aux différents évènements organisés, constituant ainsi un *produit* des dispositifs : les *listings*. Le premier usage de cette compatibilité est bien entendu la mise en avant systématique des chiffres de la participation, incarnée dans les nombres de participants annoncés. Nous pourrions citer de nombreux exemples, glanés tout au long de nos observations : 1200 personnes annoncées pour les réunions du SRT en Rhône-Alpes, 11000 personnes lors des réunions publiques de 2005 en Rhône-Alpes, 3000 personnes lors de la révision du SDRIF d'Ile-de-France, 2100 personnes pour les Assises de Bourgogne, 500 personnes réunies durant plusieurs années pour le SRADT de Nord-Pas-de-Calais... Cet aspect a été particulièrement manifeste en Rhône-Alpes où la constitution du « fichier des 11000 » constitue bien entendu le point d'orgue de cette dynamique. La création d'un registre nominatif, regroupant les individus prenant part aux réunions publiques de 2005, permet aux responsables de l'action en faveur de la démocratie participative de créer un fichier de personnes mobilisables (potentiellement) par le conseil régional. Toutefois, cette création n'est pas l'objectif initial des responsables régionaux : elle se fait à la faveur de l'inscription volontaire des participants et s'impose après coup comme un instrument d'action. Deux ans plus tard, lors de la Rencontre Mondiale de 2007, l'enjeu comptable ne cessera de transparaître tout au long de la préparation des rencontres. L'administration en charge de la démocratie participative établit des bilans réguliers du nombre d'inscrits, de leur identité et de leur contact et les transmet au comité de pilotage pour signaler le bon état d'avancement du projet. Mais les listes d'individus « participants » filtrent à travers tous les autres dispositifs. L'exemple des comités de ligne est à ce titre édifiant : les séances des instances sont systématiquement

accompagnées d'un dénombrement nominal, donnant lieu à la publication, en complément des comptes-rendus, d'une liste de présents, d'absents et d'excusés. Ce matériau, sur lequel nous nous sommes nous-mêmes appuyés pour réaliser des observations sur l'identité des participants<sup>1173</sup>, compte par exemple parmi les premiers résultats tangibles de la mise en place des comités de ligne en Nord-Pas-de-Calais en 2003 et ne cesse d'être observé par la suite. A leur manière, les exercices délibératifs répondent également à cette logique : la publication des noms et prénoms de la totalité des citoyens « délibérants », en annexe ou en introduction de tous les avis citoyens signalent l'importance du dénombrement et de l'identification des individus prenant part aux dispositifs. Les listes nominales d'individus sont incessamment actualisées, complétées, renouvelées, amendées au fur et à mesure de la répétition des sessions de dispositifs participatifs. Elles sont gérées en fonction des règles juridiques en vigueur (le « fichier des 11000 » fait l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL) et résultent la plupart du temps d'inscriptions volontaires des participants.

Mais cette compatibilité n'est pas uniquement le *produit* des dispositifs participatifs : elle en constitue également le *socle*. L'accès aux listes nominales d'individus, détenues (ou non) par tel ou tel type d'acteur est un enjeu premier de la démocratie participative. Sans liste préalable de participants, comme par exemple les « jeunes »<sup>1174</sup> ou les « citoyens »<sup>1175</sup>, les dispositifs ne peuvent matériellement pas être conduits. Les dispositifs disposant facilement de listes, fournies par les fichiers des systèmes de santé, par le service des postes ou par le rectorat<sup>1176</sup>, peuvent au contraire être facilement adoptés. Les listes peuvent également devenir indispensables, en fonction des projets de chaque dispositif : dans le cas des comités de ligne d'Ile-de-France, ce n'est qu'à partir du moment où les listes d'usagers sont disponibles (par l'intermédiaire des abonnés de la carte Orange), que le tirage au sort peut être concrètement envisagé. Un autre type de listes est tout aussi présent et primordial au sein des dispositifs participatifs : celles concernant les corps intermédiaires

---

<sup>1173</sup> Nous avons par exemple largement utilisé ces fichiers lors de l'étude des comités de ligne TER ou des expériences de mini-publics délibératifs, dont les listes de participants sont rendues publiques, et ce, dans nos quatre régions.

<sup>1174</sup> Le cas du CRJ d'Ile-de-France révèle par exemple que la constitution d'une liste de « jeunes », répondant aux critères établis dans le rapport-cadre de 2004, est le premier jalon de la mise en place du dispositif. Faute de pouvoir s'appuyer sur des listes préexistantes (électorales par exemple) pour procéder au tirage au sort, *la vice-présidente en charge de la démocratie régionale* choisit de créer sa propre liste de volontaires en recourant aux caravanes civiques du *CIDEM*, qui sillonnent le territoire afin de constituer une base de données exploitables

<sup>1175</sup> Il en va de même pour tous les exercices délibératifs observés dans les quatre régions. L'accès à des listes nominales de citoyens est le principal enjeu du tirage au sort, technique privilégiée des conférences et autres ateliers citoyens. Le problème posé par l'utilisation du fichier des 11000 dans le tirage au sort du premier Atelier Citoyen Rhône-Alpes – ce dernier débouchant sur un biais relatif à l'engagement politique excessivement prononcé des citoyens tirés au sort – illustre la primauté du problème de l'accès aux listes. Les instituts de sondage se voient alors particulièrement sollicités, comme nous aurons l'occasion d'y revenir.

<sup>1176</sup> Dans le cas du CRCCH d'Ile-de-France ou du BPL de Bourgogne, le problème se donne à voir *en creux*. En effet, dans ces deux cas les listes de participants sont facilement accessibles : liste des personnes catégorisées COTOREP constitutive du collège d'électeurs dans un cas, liste des lycéens élus au sien des CVL, participants d'office des BPL dans l'autre. Les dispositifs peuvent donc rapidement se mettre en place.

(associations, syndicats) et les autorités politiques (mairies, intercommunalités, départements). Ces listes ressemblent, dans leur forme, aux listes de citoyens individuels : noms, prénoms, organismes et contacts des relais de la démocratie participative sur le territoire régional. La mise en réseau, comme en Rhône-Alpes, en Ile-de-France ou en Nord-Pas-de-Calais, est le levier privilégié de ce type de comptabilité<sup>1177</sup>. Comme dans le cas des listes nominales d'individus, ces listes sont également un socle indispensable à l'action en matière de démocratie participative. La méconnaissance des acteurs mobilisables sur le territoire est, par exemple, un handicap ressenti et dénoncé par le porteur du projet DREAM en Nord-Pas-de-Calais : celui-ci souhaiterait que ses collègues en charge de la citoyenneté soient en mesure de lui fournir une liste détaillée et chiffrée de ces acteurs<sup>1178</sup>. Mais au-delà de leur seule construction et/ou disponibilité, ces listes sont bien souvent l'objet de monopoles administratifs, liés à la gestion des populations concernées.

## 2) Presser, agir, étudier : les usages des listes

Dans chacune des quatre régions observées, les listes attachées aux dispositifs participatifs sont l'objet d'une centralisation : chaque direction administrative régionale dispose de ses propres listings. Ces listes sont gérées par des groupes administratifs restreints et sont utilisées de trois manières différentes : pour *presser* leurs homologues vers une plus grande « ouverture », pour *agir* en matière de démocratie participative et surtout pour *étudier* les caractéristiques et comportements des participants.

Les listes de participants peuvent tout d'abord être utilisées comme un instrument de *pression*. Cet usage est particulièrement visible dans le cas de Rhône-Alpes. Le « fichier des 11000 » a été utilisé par les agents de la DPERC comme un instrument de pression auprès de leurs homologues sectoriels, concrétisant ainsi les appels à plus de participation émanant du vice-président en charge de la démocratie participative<sup>1179</sup>. Le fichier est par ailleurs utilisé dans la plupart des activités de la coalition en charge de la démocratie participative : constitution des collèges citoyens CTEF, mise en débat des avis citoyens, invitation aux différents événements organisés dans le cadre de la délégation démocratie participative, constitution du comité technique d'études des projets comptent parmi les

---

<sup>1177</sup> En Rhône-Alpes, le fichier du réseau régional de démocratie participative compte 250 personnes, inventoriées à travers le territoire à la suite d'un démarchage conduit par l'entourage du vice-président en charge de la démocratie participative. Les quelque 265 associations regroupées par l'intermédiaire des mécanismes de subventions en Ile-de-France (Projets Citoyens et FRDVA) constituent également une importante source de contacts. La région Nord-Pas-de-Calais a quant à elle établi une cartographie des « acteurs de la démocratie participative » en 2009, à partir des contacts obtenus par l'intermédiaire de la mission d'étude et de proposition conduite par l'élue verte et l'administration. On peut consulter cette carte interactive à l'adresse suivante : [http://www.nordpasdecalais.fr/democratie\\_participative/carto.asp](http://www.nordpasdecalais.fr/democratie_participative/carto.asp)

<sup>1178</sup> Ce type de connaissance est par ailleurs largement mobilisé dans la mise en place des comités de ligne TER des quatre régions, dont nous avons vu qu'ils s'appuyaient tous sur des réseaux associatifs existants, ou le CRCCH d'Ile-de-France qui constitue un collège d'association comme une des bases de son fonctionnement

<sup>1179</sup> L'ouverture du fichier à l'administration en charge du tourisme et l'imposition de ce même fichier à l'administration en charge du transport sont deux exemples de cette stratégie. Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, A.

usages les plus visibles du fichier. Les listes sont ensuite des instruments d'*action*. Les administrations souhaitant orchestrer un exercice « participatif » sont amenées à solliciter les fichiers existant dans leur propre institution et ceux présents dans d'autres administrations<sup>1180</sup>. Les noms et les listes s'échangent, passent de main en main et constituent de véritables viviers de participants pour qui entend mener un exercice participatif. Mais ces échanges sont réglés par des monopoles et des rapports de force. Les administrations se montrent peu pressées de livrer leurs listes, en raison d'un usage bien plus fondamental de celles-ci : la gestion des populations participantes.

En effet, les listes de participants sont essentiellement utilisées comme des instruments de *veille* et d'*étude* des participants eux-mêmes. Les évaluations incessantes conduites par les différentes administrations régionales, conduisant à des modifications de la forme des dispositifs eux-mêmes, ont toutes pour base des listes de participants détenues par ces mêmes administrations<sup>1181</sup>. Les listes de participants sont la base de tout dispositif participatif, dans la mesure où elles permettent de scruter les mouvements de population que suscite l'offre publique de participation : qui entre, qui sort, qui vient, qui ne vient pas. Sans ces listes, aucune action ne peut être concrètement menée sur les populations « participatives », c'est-à-dire physiquement présentes dans les dispositifs. L'acquisition, la construction et la gestion des fichiers de participants sont consubstantiellement attachées au travail administratif que génère la démocratie participative. Les listes et les fichiers, pris comme des instruments techniques servant de base ou de moteur à la démocratie participative, sont l'objet d'un savoir-faire et d'une gestion. L'apparition d'un corps fonctionnaires, directement en charge de ces tâches, est le deuxième phénomène observable dans l'ensemble des expériences de démocratie participative étudiées dans nos quatre régions.

## ***B) La professionnalisation***

L'émergence d'un corps de professionnels, composé de fonctionnaires, de prestataires et dans une moindre mesure d'universitaires, est le deuxième point de fixation technique permettant l'existence

---

<sup>1180</sup> Signalons par exemple que les concertations des SRT de Rhône-Alpes et du Nord-Pas-de-Calais ont été en partie appuyées sur les listes de participants détenues par les responsables des comités de ligne. De la même manière, la rédaction de la brochure relative à la démocratie participative en Rhône-Alpes est l'occasion pour chaque administration sectorielle de nommer un « citoyen » de son choix, présent sur ses listes, pour témoigner de la démarche à laquelle il participe.

<sup>1181</sup> L'important processus d'évaluation, confié à un bureau d'étude, des comités de ligne du Nord-Pas-de-Calais repose exclusivement sur la capacité à produire une analyse statistique détaillée des caractéristiques des participants, à partir des listes fournies par le conseil régional (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie IV, B). On retrouve la même logique dans l'évaluation des comités de ligne en Rhône-Alpes (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, B). Les évaluations menées par les administrations elles-mêmes s'appuient elles aussi sur ces fichiers : en Ile-de-France, le bilan du CRJ, conduisant à la remise en cause du dispositif, est basé sur l'analyse chiffrée de l'évolution des participants, en nombre et caractéristiques ; la désertion des CTEF ne peut être l'objet d'une action qu'à partir du moment où l'administration est en mesure de contacter les personnes inscrites sur les listes de participants pour leur offrir une formation (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, A et B).

d'expériences de démocratie participative. L'adoption de dispositifs participatifs est génératrice de métiers, de spécialisations, de compétences et d'expertise. Parmi les agents en charge des dispositifs participatifs, travaillant principalement à partir des fichiers, on distingue ainsi trois groupes, d'importance décroissante : les fonctionnaires territoriaux en charge de la démocratie participative, les prestataires auxquels ils ont recours pour réaliser leurs missions et les universitaires. Chacun entretient une relation professionnelle aux dispositifs participatifs, mais de nature différente.

Alors que les deux premiers groupes, administration (1) et prestataires (2) se concentrent sur la conduite opérationnelle des dispositifs, le troisième occupe un statut plus ambigu (3). Ces pratiques professionnelles n'effacent pas pour autant le rapport politique, ou militant, que ces individus peuvent entretenir avec la démocratie participative : le cas des prestataires rappelle, s'il en était besoin, que la frontière entre savoir-faire commercialisable et engagement militant demeure extrêmement flou parmi ces acteurs. Au fur et à mesure de nos développements, qui se focaliseront successivement sur chacun des trois groupes identifiés, nous qualifierons la substance des activités de ces professionnels ainsi que leurs interrelations.

### 1) L'administration participative

Jusqu'à présent, notre réflexion n'avait abordé l'administration régionale qu'à travers ses capacités d'influence, son rôle politique, en focalisant sur les agents à même de former le deuxième pilier du leadership local (Mouritzen Svava 2002) ou perçus dans les modèles classiques de régulation croisée (Crozier Thoenig 1975). La sociologie de ces acteurs administratifs permet de mettre au jour leurs positions de force et de faiblesse, leurs échecs et réussites en termes de coalition et d'illustrer ainsi la manière dont l'administration territoriale est un acteur à part entière de l'implémentation d'une action publique en faveur de la démocratie participative.

Mais à la faveur de l'observation ethnographique et dans un souci d'appréhender la substance des pratiques administratives et pas seulement leur place dans les configurations d'acteurs (Lascombes 1999 ; Dubois 2004), une autre dimension de l'implication administrative, à la fois plus basique, plus évidente et plus fondamentale, est progressivement apparue : l'invention de tâches administratives liées à la gestion de la démocratie participative. Cette approche de l'administration par le *travail administratif* connaît une expansion notable depuis la fin des années 1990 dans l'étude de la fonction publique française, conduisant Gilles Jeannot (2008) à évoquer un véritable « tournant vers la pratique ». Se distinguant d'approches focalisées sur les interrelations entre agents administratifs (Crozier 1981), l'étude du travail administratif a permis de dégager, au-delà d'un pluralisme

théorique<sup>1182</sup> un constat commun : les fonctionnaires « ne doivent plus se contenter de « fonctionner » dans une bureaucratie où tous leurs actes seraient prédéfinis, mais doivent investir des réponses adaptés pour que la finalité de l'action soit atteinte » (Jeannot 2008, p. 123). Les études appréhendant le travail des fonctionnaires sous l'angle du maintien et de l'exercice du pouvoir organisationnel, de la constitution incertaine des professions ou du rapport avec les injonctions institutionnelles, que celles-ci soient déclarées disparues (Dubet 2002) ou bien vivantes (Dubois 2004), ont toutes observé cette évolution. Celle-ci débouche sur une autonomisation croissante du travail des fonctionnaires, observable dans la gestion de la relation-client (Warin 1993), dans la qualification juridique des situations réelles (Garapon 1993), dans l'apparition d'un travail de médiation sociale (Astier 2007) ou dans l'activité des agents de coordination territoriale, chargés des partenariats au cœur de l'action publique (Catlla 2007). Mais cette autonomie n'est plus considérée comme une anomalie ou un effet latent. Comme le note G. Jeannot, « l'existence de ces marges de manœuvre est associée à la quête d'efficacité de l'action publique » (Jeannot 2008, p. 138). Le travail administratif acquiert alors une dimension « stratégique », ce qui a pour conséquence immédiate d'alourdir la charge de travail : on demande aux fonctionnaires de s'impliquer dans la réalisation de l'effectivité du droit et des injonctions politiques et par là même de travailler plus, de démultiplier leurs activités, en ayant « tout simplement plus de choses à faire » (*Ibid.* p. 139). En nous appuyant sur cette perspective, nous souhaitons montrer que l'existence et l'activité même d'une délégation administrative chargée de la démocratie participative au sein des administrations régionales, au-delà de l'implication de quelques agents dans des logiques de coalition d'acteurs, confirme cette analyse stratégiste : les agents administratifs sont effectivement assignés à de plus en plus de tâches (ce qui est source de tension), dans l'objectif de rendre effectif et efficace les appels à la participation.

Avant toute chose, rappelons que le métier de fonctionnaire territorial en charge de la démocratie participative n'existe pas. En effet, il n'existe pas plus de définition stabilisée de ces activités professionnelles, que de diplômes agréés ou de catégorie « chargé de mission démocratie participative » dans la grille de métiers publiée par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)<sup>1183</sup>. Malgré cette invisibilité juridique, quelques formations sont

---

<sup>1182</sup> Ce pluralisme théorique réside dans des différences de rapport entre observation micro du travail administratif et cadre macro d'analyse. G. Jeannot identifie trois courants principaux : l'interactionnisme (voir notamment Joseph Jeannot 1995), l'économie des conventions (voir notamment Lafaye 1990) et les théories de l'acteur réseau, où la construction du rapport à l'objet fait partie intégrante du mode d'être administratif (Weller 1999)

<sup>1183</sup> L'édition 2009 du guide des métiers de la fonction publique territoriale n'identifie aucunement ce type de profil. Seuls les directeurs de communication se voient attribués la mission de « Coordination des démarches participatives et de la démocratie de proximité », in Centre National de la Fonction Publique Territoriale, *Guide des métiers territoriaux*, mars 2009, p. 58.

progressivement proposées aux agents administratifs en charge des dispositifs participatifs, témoignant de la réalité de leur existence. C'est notamment le cas de l'Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux (ENACT), organisme de formation du CNFPT, qui offre des formations intitulées « Formes et fondements de la démocratie participative » (ENACT Montpellier) ou des « journées d'étude sur la démocratie participative » (ENACT Angers). Parmi les administrations étudiées, ce type de formation rencontre pourtant un très faible écho. Les rares agents à avoir suivi ce type de séminaires se montrent relativement déçus quant à leur contenu, soulignant le décalage existant entre leurs préoccupations et la focalisation sur la démocratie participative « municipale » :

« J'ai trouvé une formation démocratie participative. J'ai tenu une demi-journée. Très franchement le formateur, c'était pas possible. Le type avait calibré toute sa formation pour des agents de mairie. Donc grand classique, moi j'arrive région, c'est pas la même chose. Donc il commençait à nous parler de projets de voirie, de projets de machin... bon, voilà. Et puis non quoi. Je me sentais pas... ça allait pas quoi. » (Entretien fonctionnaire)

« Si tu veux, là où je me suis trouvé en décalage, c'est par rapport au mode... enfin à la façon de faire participer les citoyens, notamment avec les conseils de quartier, ou finalement mes collègues avaient l'habitude de voir plus ou moins tout le temps les mêmes citoyens et moi fraîchement arrivé à la région, je sais qu'il y a des gens qu'on a déjà revus mais bon. Et puis c'est vrai qu'il y a des problématiques un peu différentes. Là où je me suis senti en décalage c'est sur les thèmes abordés. C'est-à-dire que par exemple, là on avait le cas d'un collègue qui faisait réfléchir ses citoyens sur l'aménagement d'une place ou sur un problème de bouche d'égout, bon moi je trouvais qu'à la région on en était carrément éloigné quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

La prise de fonction n'est pas plus un moyen de fixer les pratiques et le contenu du métier de chargé de mission « démocratie participative ». En prenant l'exemple d'une fiche de poste livrée à une fonctionnaire territoriale d'Ile-de-France lors de sa prise de fonction (cf. Volume 2, Annexe 11), il est possible de mesurer le flou entourant le contenu des missions confiées aux fonctionnaires. Dans cette fiche, il est en effet précisé que les activités principales du fonctionnaire devront se hiérarchiser comme suit : animation, suivi d'une instance, mise en place de nouvelles instances participatives (65%), instruction, préparation et rédaction des rapports à la commission permanente (20%), relations avec les partenaires de la région impliqués dans une démarche de démocratie participative (10%), participation aux colloques, séminaires, portant sur les problématiques de démocratie locale (partage d'expérience, bonnes pratiques) (5%). La fiche indique par ailleurs qu'une « formation aux questions politiques et sociales serait appréciée, tout comme une expérience probante dans l'animation d'instance participative ». En d'autres termes, l'expérience de gestion de ce type de dispositif fait figure de seule qualification réellement souhaitée pour ce poste. De fait, la totalité des fonctionnaires étudiés ont défini progressivement leurs pratiques, le contenu de leurs métiers au fur

et à mesure de l'exercice de celui-ci<sup>1184</sup>. Pourtant, ces métiers, même non définis et pragmatiquement consolidés, correspondent à des groupes conséquents de fonctionnaires territoriaux.

Les conseils régionaux étudiés voient ainsi se développer en leur sein un contingent toujours plus important de fonctionnaires en charge des dispositifs de démocratie participative. Ce type d'administration a vu le jour initialement en Nord-Pas-de-Calais. Toutefois les mutations connues par ce service – changement de forme, de direction, de thèmes et d'objet d'action<sup>1185</sup> – indiquent que les organigrammes administratifs ne peuvent résumer à eux seuls le développement de ces administrations. Au fur et à mesure de notre enquête, nous avons pu constater l'existence de deux groupes de fonctionnaires territoriaux en charge de la démocratie participative : les administrations spécialisées et les administrations gestionnaires de dispositifs (souvent sectorielles).

L'apparition des administrations spécialisées<sup>1186</sup> correspond à la création d'une délégation politique spécifique. Toutefois, la diversité des agents de ces administrations rend difficile la description d'un profil type du fonctionnaire territorial en charge de la démocratie participative. En Rhône-Alpes, les deux agents spécifiquement recrutés au sein de la DPERC ont des formations de journalisme, de communication et de relations publiques<sup>1187</sup>. Les stagiaires recrutés dans l'équipe ont eux aussi des cursus de ce type : issus d'instituts spécialisés dans la communication, ou d'Institut d'Etudes Politiques, certains d'entre eux poursuivent leur carrière dans la communication publique de collectivité. D'autres deviennent même des agents « spécialisés » au-delà du seul conseil régional<sup>1188</sup>. En Ile-de-France, les profils sont nettement différents et sources de tensions. Les treize agents (dont quatre attachés territoriaux et six agents de catégorie A) que comptent la MDRJ regroupent militants reconvertis, fonctionnaires territoriaux ayant transité par l'Etat et anciens

---

<sup>1184</sup> C'est le cas en Rhône-Alpes, où la pratique des Ateliers Citoyens permet à l'administration (DPERC) de préciser ses attentes en termes d'animation et de gestion, définissant ainsi et progressivement son rôle dans la conduite de ce type d'expériences (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, F). C'est également le cas en Bourgogne, où la gestion des Budgets participatifs des Lycées par les responsables de l'animation de la vie scolaire permet progressivement d'instaurer des mécanismes de suivi plus fins et de solliciter les établissements pour accentuer l'intensité des débats et une implication plus importante de l'ensemble des acteurs composant la « communauté éducative » (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, C)

<sup>1185</sup> L'ancienneté de l'intégration des FPH a débouché sur la création, le renforcement et le maintien d'un service spécifiquement dédié à la gestion de la « citoyenneté », c'est-à-dire des différents dispositifs attachés à cette thématique. Pour une description de l'apparition et du développement de ce service Cf. Chap. 4, partie VI, A

<sup>1186</sup> Seules les régions Ile-de-France (MDRJ) et Rhône-Alpes (DPERC) disposent d'administrations spécifiquement consacrées à la démocratie (participative en Rhône-Alpes, régionale en Ile-de-France). L'originalité de la MDRJ, comparativement à la DPERC, est d'être à la fois une administration *spécialisée* et *gestionnaire*, puisqu'elle regroupe en son sein les gestionnaires des dispositifs existants par ailleurs dans les politiques régionales (CRJ, CRCCH, projets citoyens, FRDVA), même si d'autres dispositifs (conférences de citoyen, comités de ligne), leur échappent dans le même temps.

<sup>1187</sup> En 2009, une des deux chargées de mission devient d'ailleurs responsable de la communication au sein de la DPERC, laissant vacant son poste de chargé de mission « démocratie participative ».

<sup>1188</sup> Ainsi, un stagiaire devenu contractuel au sein de la DPERC lors de la tenue de la première expérience de mini-public délibératif (2006), responsable logistique de la tenue des Rencontre Mondiale de la démocratie participative (2007), rejoint en 2008 l'équipe de chargés de mission « démocratie participative » du conseil général du Val-de-Marne.



responsables de communication. Ils coexistent dans une cellule ne parvenant pas à définir sa mission ni à trouver un équilibre entre le profil particulier de sa vice-présidente et les tutelles administratives importantes qui contraignent son action. Dans une moindre mesure le service « citoyenneté » du Nord-Pas-de-Calais pourrait être assimilé à une administration spécialisée<sup>1189</sup>. Ce type de fonctionnaires spécialisés existe également dans les régions Poitou-Charentes<sup>1190</sup>, Limousin, Pays-de-la-Loire ou Lorraine et constituent un groupe d'agents régionaux explicitement recrutés pour prendre en charge la démocratie participative, soit par l'entremise de dispositifs précis (le plus fréquemment), soit comme thématique globale d'action. Or, ces administrations régionales spécialisées dans la conduite des politiques spécifiquement dédiées à la démocratie participative, si elles sont hétérogènes et peu reliées entre elles, ont des problématiques communes : relations complexes avec la sphère politique, ambiguïté des missions, manque de pratiques balisées et d'exemples, flou quant à la définition exacte des missions attachés à ces postes<sup>1191</sup>.

Cette nébuleuse d'agents ne résume pas à elle seule la mise en administration de la démocratie participative. Dans le même temps, un ensemble beaucoup plus conséquent d'agents administratifs se voient confier la gestion d'un dispositif participatif ciblé, en plus d'autres charges administratives liées à leurs activités sectorielles<sup>1192</sup>. D'autres agents administratifs sont temporairement chargés de la gestion de dispositifs, sans faire de cette gestion une attribution permanente<sup>1193</sup>. La multiplication de ce type de délégation de charge peut être source de problèmes, mais également l'origine d'une certaine imposition de sens concernant la substance de la tâche administrative relevant de la démocratie participative. En Rhône-Alpes, l'administration spécialisée (DPERC) s'est ainsi substituée à une administration gestionnaire (DEFC), afin d'assurer le travail administratif nécessaire

---

<sup>1189</sup> Le service spécialisé a la particularité d'être ancien (créé en 1992) et non attaché à une vice-présidente explicitement consacrée à la démocratie participative (politique de la ville, puis citoyenneté). Cette administration se compose de profils d'agents encore différents. Les membres de ce service sont pour la plupart des agents issus de l'action sociale, de la politique de la ville ou du développement local. Leurs actions se concentrent sur le soutien à la vie associative et la gestion de dispositifs tels que les FPH.

<sup>1190</sup> Notons toutefois que la région Poitou-Charentes n'a pas souhaité créer un service administratif exclusivement consacré à la démocratie participative.

<sup>1191</sup> Ce sont d'ailleurs ces préoccupations qui ont mené à la constitution du groupe de travail au sein de l'ARF, entre 2007 et 2009, auquel nous avons collaboré.

<sup>1192</sup> Les comités de ligne sont gérés selon cette logique en Rhône-Alpes : les chargés d'axe ont la responsabilité de plusieurs comités de ligne, qu'ils ont la charge d'organiser (ordre du jour, animation, compte-rendu). En Nord-Pas-de-Calais et en Bourgogne, la logique est quelque peu différente : des agents disposant de formation technique dans le domaine des transports ont la charge exclusive de tous les comités de ligne. Leur mission est de coordonner le dispositif avec le reste des missions assurées par d'autres agents de la même direction du conseil régional. Le cas de l'Ile-de-France est encore peu différent, puisque les agents en charge des comités de ligne appartiennent au STIF. Néanmoins, on constate que leurs missions s'apparentent très fortement avec celles des fonctionnaires régionaux d'autres régions.

<sup>1193</sup> C'est notamment le cas lors des deux expériences délibératives d'Ile-de-France, où les responsables de l'évaluation ou des politiques de recherche se sont vus attribuer des responsabilités de gestion (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, C) ou en Rhône-Alpes, dans le cas de la révision du Schéma régional du Tourisme et des Loisirs ou du Schéma régional des Transports, où des chargés de mission furent temporairement mobilisés sur la conduite de la concertation (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, A)

au maintien des participants dans le dispositif (CTEF)<sup>1194</sup>, signalant par là que la *tâche administrative* liée à la démocratie participative doit être assurée de manière active et ne constitue pas un titre honorifique.

Au-delà de ces divisions organisationnelles et de ces délégations de mission, une même substance des tâches administratives liées à la démocratie participative se dégage. Très concrètement, les chargés de mission disposant d'une délégation à la démocratie participative, centrale ou périphérique, effectuent quatre tâches similaires. Premièrement, des tâches relatives *au suivi des populations* identifiées par le biais des dispositifs : convoquer, compléter et actualiser les listes de contacts, diffuser l'information auprès de ces contacts, gérer les réclamations et les demandes les plus diverses en provenance des individus présents sur les fichiers de participants, sont des activités qui constituent une part importante du travail relatif à la démocratie participative. Deuxièmement, des tâches relatives aux *activités des instances elles-mêmes* : la préparation de l'ordre du jour, des comptes-rendus des réunions ou des sessions (pour les instances plénières ou les expériences délibératives), l'instruction de dossiers de subventions, comptent parmi les activités les plus répétitives et systématiques des agents administratifs chargés de la démocratie participative. Troisièmement, *les aspects les plus pratiques des dispositifs* constituent une autre part de cette activité professionnelle : l'hébergement, les déplacements, l'accueil, les repas, la location de salles, de micros, de sièges, de stylos et bien d'autres choses encore, font partie du quotidien des agents et constituent l'essentiel de leur tâche. Le travail logistique lié à la démocratie participative rend les missions souvent fastidieuses et suscite un certain agacement de la part des agents concernés<sup>1195</sup>. Enfin et quatrièmement, une tâche de suivi des *produits de la participation*. Dans de très nombreux dispositifs, il revient en effet aux agents administratifs d'assurer le suivi et la prise en compte des propositions, avis, recommandations, idées exprimées par les participants lors de sessions de dispositif<sup>1196</sup>. Notons toutefois qu'il n'existe aucune délégation officielle pour cette dernière tâche :

---

<sup>1194</sup> Dans le cas des CTEF, les agents territoriaux en charge du dispositif appartenant à la Direction de l'Emploi de la Formation Continue (DEFC) négligent la gestion des « citoyens » présents, malgré la nomination d'une responsable de ce groupe de participants au sein de l'équipe de chargés de mission. Ainsi, lors de l'émergence d'une protestation des membres des collègues « citoyens », l'attentisme de la DEFC conduit à l'intervention des agents spécialisés de la DPERC, qui proposent une formation aux participants mécontents (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, D).

<sup>1195</sup> Cette réalité est d'ailleurs une des principales causes des tensions apparues au sein de la MDRJ en Ile-de-France, certains agents étant peu à peu écrasés par l'ampleur de ces tâches, de même qu'en Rhône-Alpes. Les travaux récents de Michel Cattla et Xavier Albanel (2009) ont par ailleurs insisté sur la montée en puissance d'un « malaise » dans la fonction publique territoriale, lié notamment à l'accumulation des charges de travail. Ce phénomène n'est donc pas propre à l'administration « participative », mais demeure particulièrement manifeste dans ce cas précis.

<sup>1196</sup> Le cas du rôle joué par les agents administratifs en charge des comités de ligne de Nord-Pas-de-Calais (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie IV, C) du CRJ d'Ile-de-France (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, A) ou des avis citoyens produits en Rhône-Alpes (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, G), fournissent des exemples révélateurs de cette mission de relais et de suivi. Les responsables administratifs portent tous une attention particulière à la prise en compte des produits issus de leur dispositif, ce qui avait par ailleurs conduit la MDRJ à diagnostiquer une faible prise en compte des CRJ et CRCCH (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, A et B).

la plupart du temps, les agents administratifs se chargent eux-mêmes de ce suivi, faute de procédures instituées. Cette mission apparaît en général pour des raisons pratiques : les demandes de suivis et de réponses sont exprimées par les participants et les agents, exposés en première ligne aux interactions directes liées à la démocratie participative, agissent en prévision de leurs prochaines interactions.

Ces quatre activités orientent la tâche administrative accomplie au nom de la démocratie participative vers une *définition événementielle* : la production incessante d'évènements (réunions, rencontres, sessions, comités), mis en relation au sein d'un même processus, ou disjoints. Pour chaque évènement, l'administration doit garantir la bonne réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par les responsables politiques<sup>1197</sup>. Les agents administratifs territoriaux ayant la charge de dispositifs participatifs consacrent ainsi la quasi-totalité de leur temps de travail à s'assurer du bon transit des fragments de population, identifiés par ailleurs, à travers les différents évènements créés. Le contenu de leurs activités, réparti en quatre éléments principaux, est déterminé par le souci de garantir la présence concrète des populations concernées. Les agents garantissent la convocation, le confort et le suivi des populations participantes. Ils les dénombrent, les étudient, les écoutent, les conseillent (dans le cas des réseaux d'associations subventionnées), parfois les logent et les nourrissent le temps de leur passage par les dispositifs participatifs. Leur action permet de garantir que l'ouverture d'un dispositif s'accompagnera potentiellement de la présence physique du contingent de population espéré. Cette activité peut s'apparenter à la gestion de *flux* de populations. Les participants doivent être amenés jusqu'au dispositif et retourner ensuite là d'où ils viennent, tout en accédant aux informations sur la prochaine occasion de déplacement. Les contraintes attachées à ce travail peuvent être différentes<sup>1198</sup>. Le peu d'échanges entre responsables de dispositifs témoigne de l'ampleur de la tâche, qui requiert toute l'attention et l'énergie des agents.

L'accumulation de tâches liée à cette *dynamique événementielle* laisse peu de temps pour les activités annexes : peu de fonctionnaires assistent aux colloques ou rencontres organisées sur le thème de la démocratie participative, peu d'entre eux prennent connaissance d'expériences participatives tenues en dehors des frontières régionales ou même d'autres expériences menées au sein de l'institution régionale. A titre d'exemple, nous pouvons citer les responsables des trois

---

<sup>1197</sup> L'image d'un espace public fragmenté, récemment proposée par Bruno Raoul (2009), composé d'évènements dont le récit constitue une mise en cohérence non problématisée du vivre-ensemble, pourrait ici être évoquée. La principale différence entre la proposition de B. Raoul et notre approche réside dans la prise en compte de la production même de ces évènements.

<sup>1198</sup> Dans le cas des comités de ligne, la difficulté est d'amener les populations participantes jusqu'à un lieu de rendez-vous déterminé, créé *ex-nihilo* et qui disparaîtra sitôt la réunion terminée. Dans le cas du BPL (Bourgogne), la difficulté est d'autoriser l'accès des individus au dispositif temporairement créé sur le lieu même de leur activité quotidienne Cf. Volume 2, Annexe 1, partie II, B). Dans le cas des expériences délibératives, la difficulté est de s'assurer que les volontaires soient effectivement présents le jour des débats et que les personnes ayant le plus de difficultés à se déplacer puissent se rendre aux convocations.

principaux dispositifs en Rhône-Alpes (comités de ligne, CLD et CTEF), qui expriment tous leur manque de connaissance vis-à-vis d'autres expériences participatives. Cette méconnaissance peut être justifiée par le manque de temps, la focalisation sur le groupe de population à gérer ou par un refus explicite de prêter attention au reste des dispositifs :

« Vous avez suivi des dispositifs autres que les comités de ligne ?

Non, j'ai pas eu le temps de suivre [...] J'aurais bien aimé participer aux journées mondiales de la démocratie participative, mais y'avait la mise en œuvre du cadencement, donc c'était pas la bonne période... ça m'aurait intéressé. Parce que je suis les expériences qui sont faites dans d'autres régions, notamment en Ile-de-France, où il y a ... j'avais rencontré quelqu'un qui était venu pour voir justement comment ça se passait en Rhône-Alpes, donc du coup je suis un peu ce qu'ils font là bas. » (Entretien fonctionnaire)

« Vous avez suivi d'autres dispositifs en dehors des CTEF ?

Ben nous si, on a quand même... si, si, on a prêté attention bon à toute la démarche qu'y avait eu, Construire Rhône-Alpes ensemble, à moment donné, bon, l'évènement forcément... et puis après on a été sollicité sur ce qui ressortait de cette démarche. Donc on a informé et on a contribué. Nous on a beaucoup été sensible, on a aussi regardé du côté des CLD, puisque des membres des CLD font partie de nos instances CTEF, donc il y a eu des liens créés. Sur les jeunes, d'un peu plus loin, sur les forums jeunes, politiques jeunes. On a été concerté mais pas moi je me suis pas trop... » (Entretien fonctionnaire)

« Vous avez suivi d'autres pratiques démocratie participative en dehors des CLD ?

Alors là je suis plus... comment dire... moi ce qui, ce que je trouve, ce qui me gêne un petit peu c'est le foisonnement de tout ça et c'est un peu... quelque fois ça peut arriver sur la perte de sens, quoi. Ce que je veux dire c'est un petit peu ma crainte actuelle et c'est la raison pour laquelle sans doute je suis pas forcément très ouverte sur tout ce qui se fait, bien que je sache qu'il y a plein de choses, mais parce que moi j'ai un dispositif qui fait que je vis de la démocratie participative même si c'est pas... enfin c'est pas que de la démocratie participative, mais parce que effectivement il y a plein, plein de choses et du coup quelques fois on se dit mais pourquoi? » (Entretien fonctionnaire)

Seuls les fonctionnaires spécialisés disposent d'une connaissance élargie des expériences menées dans leur propre région (sans même parler de la France ou du monde)<sup>1199</sup>. Les agents administratifs délégués à la gestion courante des dispositifs sont accaparés par la dimension stratégique de leur tâche, consistant à *réaliser l'acte* de participation. Pourtant, l'administration n'est pas seule à assurer

---

<sup>1199</sup> Le séminaire interne organisé dans le cadre de la mission démocratie participative par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a également permis de mesurer cet état de fait : l'inventaire des dispositifs proposés par le consultant laisse dubitatif la plupart des agents, pourtant convoqué en tant que « gestionnaires » de dispositifs. Cf. Chap. 6, partie V.

le bon déroulement des événements participatifs. Pour conduire à bien la gestion des flux de population, celle-ci s'adjoint les services d'un autre corps de professionnels de la participation.

## 2) Le recours aux professionnels de la participation

Tout au long de notre enquête de terrain, est peu à peu apparue une nébuleuse de prestataires chargés par les institutions régionales de mettre en place, gérer, animer et parfois concevoir des dispositifs participatifs. La totalité de ces professionnels ont été recrutés selon les procédures juridiques régissant les marchés publics<sup>1200</sup> : les conseils régionaux publient des appels d'offre dans lesquels sont spécifiés leurs attentes et besoins, les prestataires remplissent les dossiers de candidatures et font des propositions, qui sont ensuite étudiées et classés par les administrations concernées, le tout régi par un contrôle juridique permanent (amont et aval). Les candidats à ces appels d'offre constituent l'essentiel de la nébuleuse évoquée. Deux groupes d'acteurs peuvent être distingués dans cette nébuleuse : ils se différencient selon leur profil militant et/ou expert. Premièrement, on note la présence de structures associatives, souvent issues de luttes urbaines ou du militantisme associatif, qui proposent leurs services dans l'animation de dispositifs<sup>1201</sup>. Deuxièmement, on identifie un groupe de cabinets, bureaux d'études, instituts de sondages, disposant d'un marquage militant moins fort et provenant des secteurs de la communication publique, du marketing ou des études d'opinion<sup>1202</sup>. Ces différentes agences et bureaux ne constituent pas un groupe homogène, ni dans leur profil, ni dans les services qu'ils proposent. Ces deux points de

---

<sup>1200</sup> Le code des marchés publics a connu une importante réforme en 2001 (Décret n°2001-210 du 7 mars 2001). L'innovation apportée par ce code est liée à la systématisation des procédures de mise en concurrence. Comme le note Florian Lindtich, « le principe est somme toute assez simple ; chaque fois que la puissance publique contracte avec des entités économiques privées ou publiques, la réglementation lui fait obligation de les mettre à distance, en créant les conditions d'une saine compétition avec des concurrents potentiels » (Lindtich 2001, p. 326). Sans rejoindre cette analyse très positive de la réforme, nous notons toutefois que le code des marchés publics crée une série d'appels d'offres concurrentiels correspondant à l'ensemble des activités des collectivités territoriales.

<sup>1201</sup> C'est notamment le cas des associations *Economie et Humanisme* (en Rhône-Alpes), ARENES (en Rhône-Alpes), du réseau *Démocratiser Radicalement la Démocratie* (en Rhône-Alpes) ou de la *CIDEM* (en Ile-de-France). On peut ajouter à cette catégorie les fondations européennes, dont le profil correspond peu ou prou à celui de ces associations sous une forme plus lobbyiste, mais tout aussi orientée vers la mise en place de dispositifs : c'est notamment le cas de la *Fondation pour le Progrès de l'Homme*, qui a fourni la méthodologie dite de « cartographie conceptuelle » lors de la Rencontre Mondiale de Rhône-Alpes, ou de l'ONG *Pour la Solidarité*, offrant de multiples opportunités de rencontre aux promoteurs de la démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais. Notons que l'association ARENES développe par ailleurs une importante activité de recherche. C'est notamment le cas d'Etienne Ballan, animateur principal des Ateliers Citoyens de Rhône-Alpes et auteur de nombreux travaux de recherches sur les élus locaux (Ballan 2003). Par ailleurs, en 2003, ARENES et CESSA ont mis en place Le cycle de séminaires intitulé « Démocratie et territoires », très en lien avec de nombreux laboratoires de sciences sociales.

<sup>1202</sup> C'est notamment le cas de l'agence *Campana-Eleb Conseil*, qui vendu son processus de réunions publiques participatives, en Ile-de-France, Rhône-Alpes et Bourgogne. Dans ce même groupe, les agences *Mission Publique* (en Ile-de-France, en Rhône-Alpes et en Nord-Pas-de-Calais), *Res Publica* (en Ile-de-France) et les instituts de sondage CSA (en Ile-de-France), IFOP (Ile-de-France et Rhône-Alpes) et SOFRES (Nord-Pas-de-Calais) sont tous intervenus dans la conduite de dispositifs (essentiellement les expériences de mini-publics délibératifs), mais également dans la production d'études ou de séminaires.

différentiation (profil et service) permettent de qualifier la substance de cette « expertise » participative.

Faute d'avoir conduit une étude approfondie sur cette population de professionnels<sup>1203</sup>, nous pouvons nous appuyer sur les travaux de Magali Nonjon (2005a ; 2006). En effet, ces travaux permettent d'éclairer les principales caractéristiques des professionnels de la participation. L'auteure insiste principalement sur deux points. D'une part, Magali Nonjon souligne l'extrême hétérogénéité des profils des professionnels de la participation et le manque de pratiques unifiées. Le qualificatif de « professionnel » est une reconstruction analytique : les membres des agences proposant leurs services aux collectivités locales en matière de participation ne se définissent pas eux-mêmes comme un corps professionnel unifié. D'autre part, un clivage est toujours perceptible entre les anciens militants ayant transformé leurs pratiques en savoir-faire professionnel et les nouveaux arrivants, la plupart du temps consultants ou médiateurs. Le découpage opéré pour l'identification des groupes de professionnels sur notre terrain est directement inspiré de cette dichotomie. Pourtant, malgré ce clivage, une même problématique agite cette nébuleuse : un même malaise lié à l'incompatibilité relative des dimensions managériale et militante de l'activité de ces professionnels. Ce malaise débouche sur l'apparition d'une nouvelle figure, celle de l'expert-militant, permettant de « dénoncer la posture froide et lointaine de l'expert technique tout en conservant certaines caractéristiques essentielles à leur activité et à leur reconnaissance auprès des commanditaires » (Nonjon 2005a, p. 102), ainsi qu'un ensemble de caractères propres à l'enthousiasme militant<sup>1204</sup>. Ce positionnement discursif permet aux professionnels de suivre les injonctions contradictoires qui leur sont adressées par les institutions : savoir-faire technique et engagement militant doivent être garantis, créant ainsi un espace professionnel où les candidats doivent, pour reprendre les mots de Magali Nonjon, « être engagés pour leur expertise, leurs savoirs spécialisés tout en ayant pour mission de détruire la coupure entre l'expert et le profane, entre celui qui sait et celui qui est ignorant » (*Ibid.* p. 104). Ainsi, les stratégies de démarcation opérées par les différents concurrents présents sur le marché de

---

<sup>1203</sup> Un seul entretien semi-directif a été conduit auprès de l'agence *Campana-Eleb*, afin de baliser les pratiques d'une agence particulièrement active sur trois de nos quatre terrains d'études. Toutefois, l'observation ethnographique nous a permis de côtoyer de manière continue certains groupes d'expert. C'est notamment le cas pour l'agence ARENES, suivie en Rhône-Alpes durant l'Atelier Citoyen nanotechnologie, mais également l'agence Mission Publique, durant l'évaluation de la politique de démocratie participative en Rhône-Alpes. Nous avons par ailleurs l'occasion de travailler régulièrement avec l'association *Moderniser Sans Exclure*, dans le cadre d'une mission conduite en région PACA, auprès des personnes en formation professionnelle.

<sup>1204</sup> Magali Nonjon dresse un parallèle entre les professionnels de la participation et la figure du médiateur, énoncée par Luc Boltanski et Eve Chiapello : « Comme le « médiateur » de la cité par projet imaginée par Luc Boltanski et Eve Chiapello, le professionnel de la participation doit ainsi savoir être « enthousiaste, impliqué, flexible, adaptable, polyvalent, évolutif [...]. Ce n'est pas un chef mais un intégrateur, [...] donneur de souffle, fédérateur d'énergies, impulseur de vie, de sens et d'autonomie » (Nonjon 2005 p. 102). Elle identifie par ailleurs deux groupes parmi ces médiateurs, distinguables en fonction de leur conception de la démocratie participative : un premier groupe focalisé sur l'aide à la décision, un deuxième groupe plus concentré sur le partage du pouvoir.

la participation passent principalement par la mise en valeur d'outils techniques, notamment par des nouveaux arrivants dépourvus de justification militante, encore détenue par les acteurs historiques des processus participatifs. En d'autres termes, le marché de la participation est un marché du dispositif. Chaque cabinet, agence, association, répond aux appels d'offre publics, en proposant des modes opératoires spécifiques, des savoir-faire « déposés », des marques de fabrique. C'est ce que donnent à voir les propos d'un des responsables de l'agence *Campana-Eleb*, très active sur nos quatre terrains d'étude :

« On a inventé un nouveau métier qui est la mobilisation. On a ici ou ailleurs, pour chaque opération des gens qui téléphonent, qui se déplacent, qui vont voir les gens, qui disent voilà « bonjour, il va y avoir un débat en direct machin, votre point de vue est important, est ce que ça vous intéresse de participer tout ça ». Nous pensons que, en effet, dans la démocratie participative, il y a deux éléments qui sont fondamentaux : le premier, il faut animer. On ne peut pas dire c'est offert et puis il n'y a que les militants ou que les personnes intéressées qui viennent, il faut aller chercher les gens, il faut animer, il faut un acte. Et la deuxième chose, il ne faut pas oublier une autre préoccupation, qui est centrale, c'est de faire venir les gens qui ne parlent jamais. C'est la deuxième préoccupation, c'est ce qui a fait notre développement. »  
(Entretien, consultant)

Pourtant, la mise en avant d'une compétence spécifique, d'une capacité propre, pouvant par ailleurs s'accompagner de la critique d'autres processus existants<sup>1205</sup>, n'efface pas la réalité d'agences aux activités plurielles<sup>1206</sup>. Les activités de ces prestataires recouvrent des pratiques professionnelles assez diversifiées. Ces prestations sont des substances professionnelles balisées, identifiables sur un marché concurrentiel, qui ouvrent effectivement la voie à des différenciations potentielles sur des points précis de ces prestations (quels types de mobilisation, animation, gestion, étude ?) entre les différents professionnels de la participation. C'est par l'intermédiaire de quatre types de prestations que les consultants sont associés à l'activité de gestion des populations participantes.

L'activité de *mobilisation* constitue la première catégorie d'activité. Citée par les responsables de *Campana-Eleb*, cette activité prend de multiples formes : démarcher la population pour la

---

<sup>1205</sup> Dans le même entretien, le responsable de *Campana-Eleb* affirme : « Moi je suis très réservé sur toutes les opérations de conférence de consensus, très réservé et assez critique même, parce que je considère que la DP ne doit pas viser au consensus. Elle doit viser au débat et du débat jaillit la clarté et de la clarté jaillit la décision. Mais il faut un débat » (Entretien, consultant)

<sup>1206</sup> C'est notamment le cas de l'agence *Mission Publique*, ayant conduit des études sur la démocratie participative (en Ile-de-France), des expériences délibératives (en Rhône-Alpes et en Nord-Pas-de-Calais) et même une évaluation des actions en faveur de la démocratie participative. Cette expérience n'a pas été abordée dans notre enquête comparative, mais peut toutefois être signalée. En réalité la conduite de l'évaluation et des Ateliers Citoyens compris dans le processus, a été confiée à un ancien membre de l'agence ayant fondé sa propre structure nommée Planète Publique. Toutefois, le contenu de l'expertise apportée, fusionnant les missions d'évaluation et de délibération, à l'instar de ce qui avait été réalisé quelques années auparavant par le même agent en Nord-Pas-de-Calais, ne change pas.

« convaincre » de se rendre dans les dispositifs ouverts<sup>1207</sup>, organiser les tirages au sort et s'assurer du respect des critères retenus dans le choix des populations<sup>1208</sup>, évaluer le taux de pénétration des dispositifs en mettant au jour quel type de population se rend dans les dispositifs et quel autre type en est absent<sup>1209</sup>. L'activité *d'animation* est la deuxième catégorie d'activité. Chaque prestataire soumet aux conseils régionaux une procédure de débat, une organisation des échanges, une « orchestration » de la participation<sup>1210</sup>. L'activité de *gestion et de suivi* est la troisième catégorie d'activité. Les prestataires sont, avec l'administration régionale, les personnes les plus directement et fréquemment en contact avec les participants. Les problèmes relatifs à l'animation, mais également aux aspects les plus logistiques des dispositifs (déplacements, remboursements, hébergements) sont collectés en grande partie par les prestataires. Les prestataires peuvent agir sur les populations avec ou sans injonction, dans la mesure où ils ont la tâche de piloter concrètement les dispositifs<sup>1211</sup>. Un quatrième et dernier type d'activité, moins fréquent mais rencontré dans notre enquête, peut être cité : la *production d'études et de rapports* sur l'état de la démocratie participative<sup>1212</sup>.

Toutefois, le recours aux experts ne concerne pas l'intégralité des dispositifs étudiés<sup>1213</sup>. Souvent, les dispositifs participatifs sont gérés par l'administration régionale elle-même. La population des professionnels de la participation est essentiellement mobilisée par les plus actifs promoteurs de la démocratie participative et bien souvent dans le cadre des dispositifs spécifiques, comme les

---

<sup>1207</sup> C'est le cas de *Campana-Eleb*, mais également le rôle joué par le collectif d'association Civisme et Démocratie (*CIDEM*) dans l'organisation des caravanes ayant permis de recruter les volontaires pour participer au CRJ d'Ile-de-France.

<sup>1208</sup> Cette activité est principalement gérée par des instituts de sondage : le CSA, l'IFOP, la SOFRES ont tous procédé à ces tirages au sort. On note également que des organismes de recherche publics (PACTE) ou para public (CESSA) ont procédé à ce type de tirage au sort.

<sup>1209</sup> Les évaluations des comités de ligne TER en Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais ont été conduites par des cabinets d'évaluation (France Qualité Publique, Idéal Plus consultant) dans cette optique.

<sup>1210</sup> Cette activité est particulièrement visible dans le cas des expériences délibératives. Comme l'illustrent les descriptifs des différentes expériences étudiées (Annexe 10), chaque prestataire privilégie une méthode d'animation : plus ou moins axée sur la discussion collective, le travail en sous-groupe, le vote, l'expression des consensus, l'interaction avec les intervenants, les conflits, la rédaction d'un document. Notons par ailleurs qu'une des caractéristiques de la « méthode » *Campana-Eleb* réside dans le style d'animation propre à l'agence, calqué sur l'animation des débats télévisés, l'un des deux fondateurs de l'agence ayant une expérience télévisuelle très importante.

<sup>1211</sup> Dans le cas, par exemple, des CTEF en Rhône-Alpes, l'action sur les participants est réalisée à la suite d'une injonction. Le cabinet d'étude IDEFAL se voit ainsi confier la tâche de former les membres des collèges citoyens, face aux critiques soulevées par ces derniers. Inversement, lorsque l'agence *Campana-Eleb* tente de constituer un observatoire des engagements en Rhône-Alpes et mobilise de son propre chef un groupe de vingt-deux individus, créant ainsi une entité qui se pérennise au-delà des réunions publiques de 2005, elle le fait en l'absence de toute injonction.

<sup>1212</sup> C'est essentiellement le cas en Ile-de-France, où le rapport produit par l'agence *Missions Publiques* a constitué un jalon essentiel dans la constitution de la MDRJ, mais également en Nord-Pas-de-Calais, où le cabinet *Synergie* est sollicité à la fois pour produire un état des lieux des pratiques régionales de démocratie participative et pour appuyer la Mission régionale consacrée à la démocratie participative dans son entreprise d'acculturation de l'administration aux pratiques participatives. Cf. Chap. 6, partie IV.

<sup>1213</sup> Les comités de ligne TER des quatre régions, les CLD et les CTEF de Rhône-Alpes, le CRCCH, le CRJ d'Ile-de-France, les FPH du Nord-Pas-de-Calais ont un recours plus modéré à ce type de pratiques professionnels sur la mobilisation, l'animation et la gestion des populations. Dans le cas de ces dispositifs, l'expertise se fait dans une optique d'évaluation (comités de ligne) ou de formation (CTEF). Cf. Annexe 1.



expériences délibératives, censées incarner une innovation. Il existe ainsi une *alliance marchande* entre les élus, les administrations les plus mobilisées sur ces questions et les prestataires. Ces alliances illustrent la façon dont le rapport de prestation visible dans le cadre des dispositifs participatifs dépasse le seul cadre du rapport marchand, tout en n'effaçant jamais la relation de client/opérateur<sup>1214</sup>. Cette situation entraîne un décalage entre les administrations spécialisées sur les enjeux de démocratie participative, consommatrices d'expertise en la matière et le reste des administrations en charge de la participation, qui agissent seules la plupart du temps<sup>1215</sup>. Malgré ce décalage, le recours aux professionnels de la participation n'a cessé de croître entre 2004 et 2009. La grande perméabilité entre les sphères professionnelle et administrative, voire politique – en Rhône-Alpes, le chargé de mission du vice-président en charge de la démocratie participative en 2004 n'est autre qu'un consultant responsable de la conduite du SRADT entre 2000 et 2002 – rend ce recours de plus en plus aisé et balisé. Les colloques, rencontres et autres événements liés au thème de la démocratie participative sont l'occasion de concrétiser ce brassage, auquel vient s'ajouter, comme nous allons le voir à présent, la sphère académique.

### 3) L'université comme lieu d'une stabilité hexogène

Les consultants et professionnels de la participation ne sont pas les seuls acteurs à être associés à la tenue et à la gestion des expériences participatives. L'université et plus précisément la communauté scientifique constituée sur le thème de la démocratie participative depuis la fin des années 1990 en France, a également été rencontrée à de nombreuses reprises durant notre enquête<sup>1216</sup>. Mais la relation entretenue par les deux sphères semble plus complexe que celle unissant clients et prestataires de service. Contrairement aux consultants et prestataires mobilisés par les conseils régionaux, les universitaires ne sont pas sollicités dans une optique opérationnelle. Pourtant, ce type de rapport de prestations peut tout à fait être assuré par des chercheurs ou professeurs d'université : c'est notamment le cas des *Planungzelle* allemands, conduits par le sociologue Peter Dienel, ou

---

<sup>1214</sup> Plusieurs exemples incarnent cette ambiguïté. En Nord-Pas-de-Calais, c'est l'agence *Missions Publiques*, chargée de l'évaluation des FPH, qui suggère aux services citoyenneté et évaluation l'adoption d'une conférence de citoyens. En Rhône-Alpes, les Ateliers Citoyens ont également été largement importés par l'entremise de l'association *Economie et Humanisme*, qui entretient des relations privilégiées avec le responsable administratif de la démocratie participative. En Rhône-Alpes toujours, la Rencontre Mondiale "La démocratie participative du local au global : pour quel développement ?" est organisée grâce à l'appui (rémunéré) de différents réseaux et organismes (tel que la FPH, DRD, l'IEP Grenoble), garantissant dans le même temps des prestations.

<sup>1215</sup> L'illustration la plus forte de ce décalage est sûrement la confrontation entre les techniques employées par le service transports et celles employées par le service démocratie participative lors de la conduite de la concertation du Schéma régional des Transports de Rhône-Alpes. Les réactions sceptiques et ironiques des responsables du SRT face aux techniques d'animation employées par l'association *ARENES* lors de l'Atelier Citoyen organisés par la DPERC, dans le cadre de la concertation, illustrent le fait que l'expertise en matière de démocratie participative n'est pas plus perçue de façon homogène qu'elle ne se définit elle-même aisément.

<sup>1216</sup> Rappelons d'ailleurs que c'est par le biais d'un accord entre un institut académique (IEP Grenoble) et le conseil régional Rhône-Alpes que nous avons pu accéder ethnographiquement à l'administration régionale cf. **Chap. 2.**

bien des sondages délibératifs, conduits par les politistes James Fishkin et Peter Luskin (Sintomer 2007). Dans nos cas d'étude, l'université n'intervient jamais directement dans la conduite d'un dispositif.

Toutefois, on observe la présence, à différents titres, d'un ensemble de chercheurs dans les expériences de démocratie participative régionale. Cette présence est principalement le fait de sollicitations émises par un groupe restreint de partisans de la démocratie participative dans les différentes régions. Les sollicitations prennent toutefois deux formes principales, qu'il est possible d'identifier parmi les pratiques et discours des différents partisans politiques et administratifs de la participation. Tout d'abord, les chercheurs sont l'objet d'une mobilisation symbolique par les promoteurs de la démocratie participative. La tenue de colloques et rencontres<sup>1217</sup> et la constitution de comités scientifiques pour le suivi d'expériences délibératives<sup>1218</sup> sont les deux principaux instruments de cette mobilisation. Les événements que constituent les colloques sont indubitablement des lieux de rencontre entre les acteurs du monde académique et les responsables des dispositifs participatifs, même si leur mise en place répond à des enjeux différenciés, essentiellement liés à la mobilisation de ressource de légitimation externe de la part d'acteurs spécialisés au sein de l'arène régionale<sup>1219</sup>. Les comités scientifiques sont quant à eux plus rares et la plupart du temps attachés à la mise en place d'un exercice délibératif qui suscite ou impose la présence d'universitaires spécialistes des questions de participation<sup>1220</sup>. Toutefois, ils obéissent à cette même dynamique de rencontre et d'échange entre acteurs de la démocratie participative.

Ensuite, les travaux de recherche concernant la démocratie participative peuvent être directement cités comme des sources d'inspiration pour la conception de l'action, ou du moins l'identification des problèmes et des enjeux à prendre en considération lorsqu'on entreprend d'agir en matière de démocratie participative. Les élus spécifiquement en charge de la participation comptent bien

---

<sup>1217</sup> Les régions Rhône-Alpes et Ile-de-France ont été les principales productrices de ce type d'évènements. Nous pouvons ajouter à ce panorama le « forum régional de la démocratie participative », organisé dans le cadre de la Mission « démocratie participative », à Lille, le 9 avril 2009.

<sup>1218</sup> Citons par exemple les comités de suivi des conférences de citoyens en Ile-de-France ou la conférence citoyenne en Nord-Pas-de-Calais.

<sup>1219</sup> En Ile-de-France, où les rencontres de la démocratie régionale permettent de relier symboliquement les activités de la MDRJ et de la *vice-présidente en charge de la démocratie régionale* à un univers extérieur leur préexistant et de palier ainsi le manque de reconnaissance de ces acteurs au sein même de la région. Le cas des colloques de la région Rhône-Alpes tend toutefois à minimiser la centralité du rôle des universitaires comme vecteurs de légitimation : alors que les rencontres de 2006 se concentrent exclusivement sur les travaux universitaires existants, les autres rencontres et forums privilégient l'entrée par les pratiques (mondiales) et les publics (précaires, femmes), préférant une légitimité véhiculée par les praticiens, autres membres des réseaux ainsi constitués autour de la démocratie participative.

<sup>1220</sup> C'est notamment le cas en Ile-de-France où le choix d'une application stricte du protocole des conférences de consensus rend obligatoire la création de comités scientifiques. En Nord-Pas-de-Calais, un des universitaires français les plus en vue sur les questions de démocratie participative s'est vu confier une mission de suivi et de bilan du processus de conférences de citoyens. En Rhône-Alpes, la constitution de ce type de comité n'a pas été envisagé, sauf lors de l'évaluation de la politique en faveur de la démocratie participative, qui fut présidée par un professeur d'université et coprésidé par un chargé de recherche du SNRS, tous deux affiliés à la section 40 du CNRS.

entendu parmi les premiers lecteurs de ce type de travaux, comme le confirment les deux vice-présidents spécialisés en Ile-de-France et en Rhône-Alpes :

« J'ai beaucoup bouquiné. Je suis allé lire plein de choses. On avait monté un groupe de travail avec les camarades d'Alternatives Citoyennes, il y avait des gens comme Marion Gret, d'autres gens qui avaient écrit un peu là-dessus. Et puis j'ai commencé à me balader un peu. Par exemple j'ai été invité par les camarades de Bobigny, la mairie, donc à l'époque c'était Bernard Birsinger, qui était dans une opération Assises de la ville avec, donc Eleb et Campana et puis avec Yves Sintomer, donc voilà, on a pas mal discuté, etc. Et donc je me suis dit il faut qu'on fasse... qu'on arrive à... voilà, qu'on prenne un certain nombre d'initiatives. » (Entretien, élu)

« Alors les lectures, moi je me suis beaucoup intéressé à... en fait je m'intéresse à tout ce qui s'écrit sur... là-dessus quoi. Donc dès que dans un journal sur la démocratie participative il y a un article je le lis. Et en général quand il y a un auteur, j'achète le bouquin. Donc là j'ai lu récemment le bouquin de Dominique Rousseau, je procède comme ça. Donc j'ai lu le bouquin de Sintomer, Marie-Hélène Bacqué et Rey, qui m'avait beaucoup intéressé. Qu'est ce que j'ai lu encore... bon, enfin, en fait j'ai été amené à rencontrer Sintomer, Marie-Hélène Bacqué et Loïc Blondiaux. Loïc Blondiaux était venu au colloque de juin. Je l'avais trouvé très intéressant d'ailleurs. » (Entretien, élu)

L'écart de positionnement déjà évoqué entre les deux vice-présidents ne nous permet pourtant pas de confondre ces lectures avec une adhésion totale aux diagnostics et analyses proposés dans ces travaux. Autrement dit, nous n'observons pas de phénomène de substitution des catégories analytiques issues des sciences sociales à celles employées usuellement par les acteurs. Mais il semble que la spécialisation de missions confiées aux agents régionaux les conduise rapidement à s'intéresser au champ académique existant sur le thème<sup>1221</sup>. Ainsi, les fonctionnaires chargés de développer la démocratie participative sont également amenés à prendre connaissance de ces productions. Ainsi, lors de la formalisation du projet DREAM 2 en Nord-Pas-de-Calais, l'agent en charge du projet, ancien chercheur, se tourne vers la littérature existante pour se forger sa propre définition des enjeux de la démocratie participative :

« En gros, connaissance initiale : zéro. J'étais un citoyen comme tout le monde, je vais voter de temps en temps. La démocratie participative je ne savais pas ce que c'était. La démocratie tout court, j'en avais aucune conscience. Il m'a fallu par exemple une discussion avec Thierry Vedel pour que je comprenne quelle est la place réelle et assez mineure en fait de l'acte de voter dans la démocratie. Le fait que le débat, la délibération, l'information plurielle, etc. j'avais pas objectivé ça dans ma tête comme étant quelque chose d'essentiel. [...] Donc l'enjeu était pour moi de découvrir ce qu'était la démocratie participative, la démocratie tout court. [...] Comme je n'avais

---

<sup>1221</sup> Rappelons-le, l'impératif délibératif formulé par L. Blondiaux et Y. Sintomer (2002) trouve précisément son enracinement dans la coexistence d'un champ de savoir stabilisé et de pratiques se formant de manière quasi simultanée.

pas le temps d'acheter des bouquins, parce que c'est très long ce genre de démarche et parfois c'est très lourd, ben je suis allé chercher sur Internet ce qui se disait et de manière de plus en plus fine. Et comme j'ai un parcours universitaire, je savais qu'il fallait aller dans les références, voir quels étaient les auteurs les plus cités. Et puis quand on trouve un auteur qui revient souvent, auxquels les gens font souvent référence et bien on va le chercher, on va le lire, on regarde ce qu'il a écrit. C'est comme ça que je suis tombé sur les travaux de Thierry Vedel, sur les travaux de Loïc Blondiaux pour ce qui est de la démocratie participative, de Pierre Rosanvallon, je suis tombé sur les travaux académiques de Anne MacKintosh, de Stephen Coleman à Oxford, puis différents travaux québécois, un article de Lagache et Prévaut qui était très bien, quelques travaux de Lille 2, Rémi Lefebvre, Bruno Villalba. Voilà. Je me suis retrouvé très vite avec une pile de feuille A4 qui faisait 40 centimètres de haut. Parce que ça je les ai imprimées, je me suis fait une petite bibliothèque, etc. C'est un peu... on tâtonne, on est dans un labyrinthe, on tâtonne

» (Entretien, fonctionnaire)

L'exemple d'une chargée de mission responsable de la démocratie participative en Rhône-Alpes peut également être rapporté à cet usage des travaux universitaires. Faute de trouver des formations adéquates dans l'offre de l'ENACT, la fonctionnaire se tourne vers la littérature en sciences sociales et en tire les bases qu'elle juge suffisantes pour se repérer dans le champ de la démocratie participative, essentiellement identifié comme l'ensemble des pratiques existantes à travers le monde et les problèmes soulevées par celles-ci :

« Je me suis rendu compte que dans les formations qui étaient proposées, ben c'est aussi l'avantage d'avoir de l'expérience... ça a des tas d'inconvénients, mais ça a également des tas d'avantages... finalement tout ce qui m'était proposé... alors je suis pas allé jusqu'à suivre les formations, mais dans le descriptif, je vais te dire je le savais déjà. Enfin je le savais, je le faisais. Alors j'ai préféré lire deux bouquins de Sintomer, un bouquin de Blondiaux, Dominique Bourg, regarder un peu ce qui se faisait au niveau de l'Europe... Alors c'est vrai que pour le coup je n'ai aucune formation théorique, mais je dirais que vu ce qui est offert comme formation théorique, je regrette rien. » (Entretien fonctionnaire)

Un autre exemple du Nord-Pas-de-Calais peut être cité. L'agent territorial recruté pour conduire la mission de réflexion sur la démocratie participative en 2007, s'est lui aussi plongé dans la littérature en sciences sociales afin de baliser les enjeux de la démocratie participative :

« Ça m'a servi [*les lectures*] à avoir un bout de pensée, un début de pensée de la question, pour pouvoir effectivement rédiger la note de cadrage. Et puis ça m'a donné aussi un peu confiance en moi pour négocier avec les uns les autres, pour discuter. C'est-à-dire que du coup j'étais rassuré sur cette question de la démocratie participative. Quand on m'a demandé alors c'est quoi ta définition, j'ai dit ben non j'en donnerai pas. J'ai fait ça avec un grand sourire, parce que j'avais quand même des billes. Enfin, je veux dire si j'avais été complètement démuni, je sais pas si

j'aurais répondu de cette façon là. Donc ça, c'est le côté psychologique des choses. Après sur le contenu de ce que j'ai lu, j'ai pas mal lu... j'ai lu Sintomer, j'ai lu Blondiaux, j'ai lu ... enfin j'en oublie, j'ai lu peut être un petit peu Callon, un petit peu... J'ai pas mal lu des articles dans la revue Territoires, quoi d'autre encore... le rapport de Gérard Grass, je l'ai aussi bien parcouru. Bon, j'ai pas fait forcément... j'ai pas fait ce que vous pourriez faire vous avec la rigueur scientifique, ça pas été ça. Ça a été de survoler, j'ai envie de un minimum, enfin de lecture un peu rapide de plusieurs textes pour commencer à avoir un bout de culture enfin de penser la question quoi. J'ai pas fait un travail de recherche. » (Entretien fonctionnaire)

Le repérage des auteurs dominants se fait de manière très pragmatique : auteurs les plus cités, interventions lors des colloques, bouche à oreille<sup>1222</sup>. Malgré l'absence totale de coordination entre eux, les agents se référant à des travaux universitaires existants sur la démocratie participative citent essentiellement des travaux de science politique, de droit et de sociologie, conduits par un groupe de chercheurs dont les noms n'ont cessé d'émailler le détail des comités scientifiques et des interventions orales dans les différentes expériences régionales étudiées.

Mais ces références demeurent très rares. L'immense majorité des acteurs interrogés dans le cadre de cette thèse ne dispose d'aucune connaissance concernant la production académique concernant la démocratie participative. Les agents politiques et administratifs observés plus haut restent des exceptions. Les élus régionaux, s'ils se réfèrent à leurs propres balises intellectuelles<sup>1223</sup>, n'identifient que très rarement les scientifiques les plus en vue sur les questions de démocratie participative. Lorsque ces scientifiques sont identifiés, ils sont considérés la plupart du temps comme les fétiches des promoteurs de la participation au sein des conseils régionaux<sup>1224</sup>. La majorité des fonctionnaires en charge des dispositifs participatifs n'a qu'une très vague idée de l'existence et de la teneur des travaux académiques conduits. Cette situation peut d'ailleurs conduire certains agents en charge de dispositifs participatifs à blâmer leur propre manque de connaissance, comme dans le cas de la responsable du CRJ d'Ile-de-France :

« Quand j'ai découvert que je savais faire un truc qui s'appelait la démocratie participative, je me suis dit, nom d'un chien, mais il faut que je me forme, faut que j'apprenne ce que c'est, je sais

---

<sup>1222</sup> L'agent en charge de la mission administrative du Nord-Pas-de-Calais l'explique simplement : « Google. D'une certaine manière... et puis après j'ai bougé, j'ai bougé un peu, je suis allé à un truc à Poitiers, en 2007 [...] Y'avait une rencontre organisée par sciences po Poitiers et la région Charente Poitou [...] Et donc y'avait Sintomer, y'avait Blondiaux, y'avait tout le monde ce jour là. Y a deux trois trucs come ça où je suis allé. Et puis là je vais continuer maintenant. Bientôt je vais à Bruxelles, y'a... je sais pas si vous connaissez... comment ça s'appelle, Pour la Solidarité » (Entretien fonctionnaire)

<sup>1223</sup> Comme dans le cas d'un ancien vice-président écologiste en charge de l'aménagement du territoire en Nord-Pas-de-Calais, responsable du SRADT, qui se réfère en permanence à ses collaborations avec Gérard Grass ou Thierry Dutertre.

<sup>1224</sup> Un élu de Bourgogne offre une illustration de cette distance lorsqu'il évoque l'expérience du budget participatif des lycées en Poitou-Charentes : « En fait, elle [*une collaboratrice de Ségolène Royal*] l'a mis en boîte et elle l'a revendu à Ségolène Royal après 2004 pour les lycées de Poitou-Charentes, avec... comment s'appellent-ils les deux théoriciens... Blondiaux et puis Sintomer. » (Entretien, élu)

même pas ce que c'est quoi. Parce que les gens avaient l'air autour de moi, tant les politiques que les services, de mettre tout un tas de truc derrière tout ça, je sentais que c'était pas moi ce que j'y mettais, donc j'étais quand même un peu embêtée. On est en train de me demander des trucs, ça se trouve on s'attend à ce que je sache faire des choses qu'en fait je ne saurai pas faire. Qu'est ce qu'on me demande exactement, c'est quoi ce machin, ça se prend par quel bout ? Donc là j'étais vraiment partie... d'autant plus que j'ai eu le concours, donc je me disais bon ben très bien, ça va devenir mon métier. C'est parfait je vais me former. Mais finalement, non. » (Entretien fonctionnaire)

Toujours en Ile-de-France, la déconnexion totale entre l'existence d'un programme de recherche sur la démocratie participative financé par le conseil régional<sup>1225</sup> et la MDRJ illustre la manière dont le développement théorique et les pratiques de la participation ne sont que faiblement reliés. En outre, parmi les promoteurs de la démocratie participative, des conflits peuvent également exister quant à l'utilisation des ressources académiques. En Rhône-Alpes, une fonctionnaire regrette par exemple le peu d'empressement du vice-président à solliciter les conseils d'universitaires :

« Je sens qu'on n'a pas, on n'est pas... on est des artisans, mais je pense que ce ne serait pas le cas si on s'était adjoint les services d'une tête. Et c'est pour ça que moi j'aurais bien aimé qu'Yves Cabannes, on lui passe une mission et on lui dise voilà conseil pendant un an et demi, sur le sujet, tu nous aides, etc. et là je pense qu'en visibilité on aurait gagné incroyablement. Et là aussi, j'arrive pas à comprendre pourquoi il veut pas. » (Entretien fonctionnaire)

Pourtant, aucun des acteurs régionaux impliqués dans la promotion de la démocratie participative n'entend utiliser les travaux de sciences sociales pour acquérir une sorte de « label », ou l'aval de tel ou tel éminent spécialiste. En réalité, ces acteurs identifient le monde académique comme l'un des rares lieux où se balise concrètement le rapport entre une définition générale de ce que recouvre l'idée de démocratie participative et les pratiques actuellement à l'œuvre. Si l'ensemble des acteurs se plaignent des distorsions et mauvaises lectures dont est victime la démocratie participative, aucun d'entre eux ne prétend remédier à cet état de fait. La distorsion est vécue comme un corollaire incontournable de la mise en débat de la notion. Toutefois, lorsque des groupes d'agents entreprennent de revendiquer explicitement la promotion de la démocratie participative, c'est bel et bien vers la sphère légitime d'énonciation qu'ils se tournent. En d'autres termes, les partisans de la démocratie participative ne se contentent pas de jouer sur le « flou » de la notion pour y placer leurs objectifs propres. L'existence d'une sphère scientifique permet de maintenir une sorte de jeu

---

<sup>1225</sup> Le dispositif de soutien de recherche PICRI mis en place par la région Ile-de-France subventionne depuis 2005 un programme nommé « Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe : Vers une démocratie technique ? », conduit en partenariat par l'ADELS et le laboratoire LOUEST (UMR 7145).

schizophrénique : pour être floue, la démocratie participative doit être nette dans un lieu autre, qui peut être sporadiquement et occasionnellement mobilisé.

Les recours à la sphère académique ne peuvent donc être assimilés à une simple instrumentalisation, ou une simple légitimation. Ainsi, nous pourrions analyser ces actions à la lumière d'un usage restreint de la sociologie de la traduction, telle que présentée par Michel Callon (1986). Plus précisément, c'est à travers la notion d'*intéressement* que peut être appréhendée la relation entre les praticiens de la démocratie participative et la sphère académique. Comme le précise M. Callon, l'intéressement désigne « l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définie par sa problématisation » (Callon 1986 p. 185). Dans le cas des universitaires, il semble manifeste que les groupes d'acteurs souhaitant assurer la promotion de la démocratie participative au sein des conseils régionaux étudiés adoptent divers dispositifs (colloque, comité scientifique) afin de fixer l'identité d'un groupe d'universitaires (les spécialistes de la démocratie participative). Ces techniques d'intéressement ont pour but d' enrôler le groupe ainsi défini dans une problématique, selon laquelle *la démocratie participative doit passer (aussi et/ou surtout) par les conseils régionaux*. Toutefois, comme le précise M. Callon, « aucun dispositif de capture aussi contraignant soit-il, aucune argumentation aussi « convaincante » soit-elle, n'est assuré de succès » (*Ibid.*, p. 189). Le passage de l'intéressement à l'*enrôlement* suppose un succès : le groupe dont a été fixée l'identité accepte la problématique et le rôle qui lui a été attribué. Dans le cas présent, il semble très difficile de décrire de tels mécanismes d' enrôlement : certes, les universitaires sont saisis par les mécanismes d'intéressement, mais ces derniers ouvrent d' incessantes négociations et discussions avec les conseils régionaux, en demandant à obtenir des traces tangibles de velléités participatives pour pouvoir accepter le couple problématisation-rôle. Autrement dit, il s'agit bien d'une interaction : praticiens régionaux et spécialistes académiques ont ouvert un espace d'intéressement dans lequel est actuellement négociée l'acceptabilité de la problématique souhaitée par l'entité régionale. Rien n'indique pour l'instant que cette problématisation sera acceptée durablement.

En conséquence, il est possible de s'interroger sur les entreprises de (re)qualification opérées au sein de l'université à partir des pratiques fournies par les acteurs. Le cas des régions françaises pourraient se prêter à ce type d'analyse : ce sont des universitaires et des consultants qui ont, pour la première fois, qualifié une pratique régionale, en l'occurrence les comités de ligne Alsaciens, de dispositif participatif (Boual Brachet 2004), dénomination jamais reprise dans la région concernée. L'enquête préliminaire de notre travail avait par ailleurs soulevé ce risque de reconstruction artificielle de pratiques incohérentes. Toutefois, il serait abusif de prêter aux universitaires la capacité de faire et de défaire les pratiques en les rattachant (ou pas) à l'idée de démocratie

participative. Le rapport entre praticiens et monde académique ne conditionne pas la production de pratiques et seuls les agents ayant à baliser leur activité professionnelle ou élective vis-à-vis de la démocratie participative prêtent réellement attention aux écrits académiques. Que le regroupement de pratiques diverses sous le thème de la démocratie participative fasse sens dans un champ académique éminemment concurrentiel est une autre question et un autre problème. La référence à la démocratie participative se fait en dehors de la sphère académique, bien souvent sans prise en compte de celle-ci. Si certains acteurs se tournent vers l'université chemin faisant, il serait erroné de considérer ce lieu comme le producteur du terme, des débats ou des pratiques qui l'entourent.

### ***C) La traçabilité du participant***

La gestion des flux de participants par un corps de professionnels implique ne se fait qu'en fonction *des priorités* de cette gestion. En effet, les participants ne sont pas seulement sollicités et étudiés : ils sont également *l'objet d'une préoccupation*, d'un *souci* constamment à l'œuvre, et ce, dans l'ensemble des dispositifs. Ce souci peut être comparé au processus de *traçabilité*, tel que décrit par Didier Torny (1998). En s'appuyant sur des études de cas concernant la sécurité alimentaire, l'auteur affirme que le souci d'une plus grande traçabilité des hommes et des choses correspond à une activité concrète : « reconstituer des réseaux et des parcours « individualisés », afin que ces réseaux soient « bien tenus », c'est-à-dire puissent « être auscultés, contrôlés, isolés, voire mis hors service si leur fonctionnement devient source de danger » » (Torny 1998 pp. 55-56). La reconstruction de réseau complète les activités de surveillance traditionnelle – consistant quant à elle à « regrouper dans des catégories adéquates, dénombrer puis isoler » (*Ibid.* p. 55) – et se divise en plusieurs opérations précises : qualifier les substances, suivre les parcours de produits, les étiqueter, les localiser, en conserver un échantillon. Le réseau ainsi constitué se trouve directement connecté à la capacité d'action des pouvoirs publics. En effet, « la traçabilité doit permettre de doter les pouvoirs publics d'une capacité de rattrapage des produits en circulation (retrait, destruction, consigne, information) liée à une possibilité de repérage d'événements surgissant en un point donné du réseau mis sous surveillance » (Torny 1998, p. 73). Disposer d'un réseau permet ainsi de garantir une potentialité d'action.

L'ambition, affichée par Didier Torny, de réfléchir à une extension de ces techniques de traçabilité à d'autres domaines d'action nous semble constituer une piste tout à fait fructueuse pour l'exploitation de nos données d'enquête. Que ces réseaux soient constitués dans le but de dénoncer les conditions de production du capitalisme ou de garantir la sécurité de cette même production (possibilités de veille et de retrait), ils permettent en effet de certifier l'authenticité des productions et surtout d'impliquer un large public dans la certification de cette authenticité. Or, les différentes



opérations effectuées par les professionnels de la participation sur les populations participantes relèvent bien de cette certification : c'est en contrôlant un ensemble de critères liés aux parcours des individus que les dispositifs pourront se présenter comme relevant de la démocratie participative, aussi bien aux yeux des décideurs que des sociologues ou des populations amenées à prendre part aux dispositifs.

La traçabilité appliquée à la démocratie participative peut être divisée en trois opérations : chaque dispositif participatif entreprend de quantifier (1), de qualifier (2) et de certifier (3) les trajectoires des fragments de population regroupés par leur intermédiaire. Ces trois tâches sont entièrement garanties par les professionnels (dont c'est le métier). Elles orientent l'activité des administrations en charge des flux de populations participantes, et impacte la nature même des dispositifs : un dispositif participatif est alors un mécanisme qui met au cœur de son évolution le souci d'étendre par différents moyens la part de la population concernée par son fonctionnement. Les participants dénombrés et connus ne sont jamais une donnée fixe : la démocratie participative renvoie à l'existence même de réformes permanentes et de tensions concernant les identités réelles et désirées de ce public. L'action sur le public (ouverture, sélection, appel, exclusion) est animée par le souci d'assurer aux dispositifs adoptés une bonne pénétration au sein du corps social.

## 1) Quantifier

La première opération de traçabilité effectuée par les responsables politiques et administratifs de la démocratie participative est liée à la constitution même des fichiers de participants : il s'agit du souci de *garantir un accès* au plus grand nombre possible de participants. L'aspect le plus immédiatement perceptible de ce souci – l'annonce d'un immense contingent de participants aux dispositifs initiés comme argument de force et de réussite – distingue la pratique de la démocratie participative de sa théorie. En effet, les aspects les plus normatifs de la littérature en science politique n'imposent à aucun moment une coprésence d'un nombre important d'individus. La tension entre participation (quantité) et délibération (qualité) constitue d'ailleurs un thème important de controverse (cf. Chap. 1). Par exemple, un auteur tel qu'Archon Fung (2007) peut insister sur la nécessité cruciale d'assurer une présence physique des citoyens dans les processus de participation et de délibération directe<sup>1226</sup>, tout en relativisant son point de vue concernant un autre dispositif<sup>1227</sup>. *La foule de participants* n'est

---

<sup>1226</sup> A propos des dispositifs visant à fixer les préférences, Archon Fung insiste sur la nécessité d'impliquer directement un grand nombre de citoyens : « In order to contribute to the articulation of popular preferences, deliberative and participatory efforts should seek to involve as many citizens as possible » (Fung 2007, p. 676). Le problème soulevé par Archon Fung concerne alors la connexion entre la petite fraction de public directement présent et le reste du macro-public.

<sup>1227</sup> Dans le cas de dispositifs de cogestion communautaire, Archon Fung est beaucoup plus réservé sur la nécessité d'avoir recours à de nombreux participants : « It is unrealistic to expect that a large portion of citizens will invest so deeply in such matters. Furthermore, the particular democratic deficit at issue here is public capacity rather than

pourtant pas uniquement un objectif en soi. En réalité, la recherche permanente du plus grand nombre de participants possible place au cœur de ces objectifs l'idée d'une *population potentielle de participants*, en fonction de laquelle sont gérés les dispositifs.

Cette population potentielle est présente de deux manières distinctes, bien que reliées. La démocratie participative est animée par un moteur divisé en deux parties, semblable à ce que Michel Offerlé (1985) décrivait à propos des taux de participation électorale. Ce dernier distingue en effet le *taux de mobilisation* du *taux de participation*. Si le taux de participation mesure l'écart entre la population inscrite sur les listes et la participation concrète, le taux de mobilisation mesure « le pourcentage des électeurs ayant effectivement voté par rapport à ceux qui légalement avaient la possibilité de s'inscrire et de se rendre aux urnes » (p. 155). Les entrepreneurs de démocratie participative se soucient à la fois du taux de mobilisation et du taux de participation. Chacun de ces taux est l'objet d'une intervention professionnalisée. Plusieurs exemples illustrent la manière dont les conseils régionaux entendent agir sur *le taux de mobilisation*, en élargissant la part de population régionale intéressée par les mécanismes d'incitation. Ces mécanismes prennent tout d'abord la forme d'injonctions adressées à d'autres acteurs institutionnels, via par exemple les mécanismes de subventions observés en Rhône-Alpes et Ile-de-France. La distinction entre ces appels à projets et d'autres types de subventions présents au sein de l'institution régionale s'opère par l'intermédiaire de l'introduction de critères : qu'est-ce qu'un projet participatif ? Autrement dit, à quels critères doit répondre un projet pour être subventionné au nom de la démocratie participative ? A ces questions, les conseils régionaux offrent des réponses explicites. Ainsi, un projet est considéré comme « participatif » lorsqu'il « laisse de la place » aux citoyens dans sa réalisation en Rhône-Alpes ou lorsqu'il permet « de favoriser la participation de tous » en Ile-de-France. Les projets souhaitant être financés par les fonds propres de la démocratie participative régionale doivent ainsi garantir qu'ils mettront tout en œuvre pour attirer vers eux un vaste contingent de « citoyens ». La multiplication des projets subventionnés alimente ainsi la proportion de population pouvant être amenée à rejoindre une expérience « participative » appuyée par le conseil régional<sup>1228</sup>. Mais ce que les régions souhaitent impulser chez les autres est également vrai pour elles-mêmes.

Dans les conseils régionaux, promouvoir la démocratie participative revient à intensifier sa cadence : les occasions de participer se multiplient, dans l'espace et le temps. L'investissement en matière de démocratie participative s'est donc principalement matérialisé par l'extension de la part

---

representation. In such cases, the involvement of a small percentage of citizens or stakeholders – whose involvement generates public goods for the rest – can often make a large difference with respect to problem-solving capacities » (Fung 2007, p. 682)

<sup>1228</sup> On peut ajouter à cela l'exemple de DREAM 2 en Nord-Pas-de-Calais : la diffusion des outils TIC doit permettre aux collectivités locales d'assurer un accès plus important au débat public local, multipliant là aussi la proportion de la population régionale pouvant être l'objet d'une invitation au débat.

de population ayant un accès potentiel aux dispositifs, pouvant ainsi agir sur le taux de mobilisation. Dans de nombreux dispositifs, l'affirmation d'un tournant « participatif » prend ainsi la forme d'un resserrement du maillage territorial : les comités de ligne sont toujours plus nombreux<sup>1229</sup> et, tout comme les CLD de Rhône-Alpes<sup>1230</sup>, les BPL de Bourgogne sont progressivement étendus au-delà des établissements pilotes – extension envisagée dès l'origine du dispositif – tandis que le projet DREAM en Nord-Pas-de-Calais ambitionne également de multiplier ses territoires d'intervention<sup>1231</sup>. Les Schémas (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France), Assises (Bourgogne) et autre Rencontre Mondiale (Rhône-Alpes), donnent également à voir cette préoccupation : chacun de ces évènements donne lieu à plusieurs réunions à travers le territoire<sup>1232</sup>, permettant l'ouverture de lieux de débats à un nombre potentiellement important d'individus.

Mais cet accès potentiel, ce taux de mobilisation, ne se suffit pas à lui-même. L'accès aux dispositifs est mesuré parallèlement par *le taux de participation*. L'usage des listes de participants est ici absolument fondamental. Pour être pertinent, un dispositif doit impérativement être la base d'une action consistant à comparer en permanence le nombre *réel* au nombre *potentiel* de participants, établis sur la base des listes. Un décalage trop important entre ces deux nombres est la source de tensions et l'objet des plus vives polémiques et remises en cause dans les dispositifs observés<sup>1233</sup>. Le rôle des professionnels est prépondérant dans cette opération : ces derniers doivent veiller à ce que la participation réelle soit la plus proche possible de la participation potentielle<sup>1234</sup>. De fait, plus la population potentielle est restreinte, plus les crises liées à l'écart entre populations réelles et potentielles sont virulentes. Ainsi, un dispositif ne parvenant pas à réunir vingt personnes inscrites

---

<sup>1229</sup> La conduite des comités de ligne en Bourgogne ou en Rhône-Alpes renvoie par exemple à la même logique. Dans chacune des deux régions, la réforme des dispositifs de concertation préexistants (GTC en Rhône-Alpes, comités de ligne en Bourgogne) a donné lieu à une densification du nombre de comités, de lignes couvertes, de la fréquence des réunions

<sup>1230</sup> Les CLD passent d'une dizaine à peine en 2003 à quarante-cinq en 2005 après avoir été rendus obligatoires.

<sup>1231</sup> Dans la région Nord-Pas-de-Calais justement, le projet d'extension des FPH à d'autres territoires que ceux concernés par la politique de la ville a dû être invalidée par une conférence de citoyens pour être abandonnée, tout en étant remplacée par la création d'un autre dispositif, les FLIP.

<sup>1232</sup> A titre d'exemple rappelons que onze réunions publiques sont organisées pour la démarche « Construire Rhône-Alpes ensemble », huit pour le SRDTL de Rhône-Alpes, onze pour le SRT de Rhône-Alpes, vingt pour les Assises des Territoires en Bourgogne.

<sup>1233</sup> Il nous faut toutefois signaler qu'aucun décideur régional ne s'attend à attirer l'ensemble de la population régionale dans un dispositif. Les chiffres de la participation mis en avant sont généralement célébrés en comparaison à d'autres expériences de ce type. Ainsi, si les 11000 personnes regroupées en Rhône-Alpes au sein du fichier démocratie participative ne représentent qu'à peine 0,20% de la population totale de la région, ce chiffre demeure élevé dans la mesure où les capacités des salles ont été dépassées dans certaines villes. Ce chiffre, comparé à d'autres expériences de ce type, est le témoignage d'un succès pour la plupart des acteurs.

<sup>1234</sup> C'est précisément ce que donne à voir le cas des BPL en Bourgogne. Confrontée au constat d'une faible implication des lycéens – pourtant présents dans les lycées – au sein des processus de concertation réellement adoptés par les directeurs d'établissement, l'administration régionale interpelle le vice-président à l'origine du projet. Les tentatives de réforme du dispositif, prenant la forme d'incitation à plus d'inclusion des lycéens dans les débats du BPL, sont alors le moyen trouvé par l'administration pour répondre au mécontentement de leur tutelle politique.

sur une liste de volontaires tirés au sort aura plus de chance d'être critiqué qu'une réunion publique ouverte à toute une population ne réunissant que quelques centaines de personnes.

Deux exemples permettent d'éclairer ce point. En Rhône-Alpes, la crise des CTEF est exclusivement liée à la désertion protestataire<sup>1235</sup> des membres des collèges citoyens. C'est bien l'absentéisme grandissant constaté par l'administration et les protestations émises par les participants qui provoquent l'intervention des responsables de la démocratie participative dans la gestion des CTEF. Le but de la formation proposée aux citoyens a pour objectif de les faire rester dans le dispositif : il s'agit alors de leur donner les moyens de se maintenir dans les discussions et ainsi d'égaliser le nombre de participants réels et le nombre de participants potentiels. En Ile-de-France, la comparaison entre les instances CRJ et CRCCH permet d'approfondir cet état de fait. Alors que les deux instances connaissent des difficultés communes – peu de prise en compte par l'institution régionale, manque de suivi des décisions, manque de liens concrets avec les politiques sectorielles – seul le CRJ est l'objet d'une réforme. Or, la différence entre les deux instances tient à la concordance entre participation potentielle et participation réelle. Le CRJ est en effet l'objet d'une évaluation très sévère de la part des ses responsables administratifs, qui mettent en lumière l'absentéisme et le départ des couches les plus précaires de « jeunes », tandis que le CRCCH est au contraire l'objet d'un investissement particulièrement actif et dynamique de la part des élus « handicapés », ce qui pose d'ailleurs quelques problèmes de gestion relayés par l'administration. Le seul dispositif à être l'objet d'une réforme est donc *celui qui se vide*. Si des dispositifs participatifs se maintiennent malgré d'évidents problèmes d'impact sur la décision et de marginalisation, aucun ne survit au départ ou à la raréfaction de ses participants<sup>1236</sup>.

Un double mouvement d'*ouverture potentielle* et de *validation numérique de la réalité de cette ouverture* est donc perpétuellement à l'œuvre et détermine le lien existant entre les pratiques concrètes et la notion de démocratie participative. Mais la participation n'entretient pas uniquement une phobie du vide de participants. En plus d'être bel et bien présents, les participants doivent répondre, par leur identité même, à un certain nombre d'attentes exprimées par les responsables de la démocratie participative, permettant de qualifier le caractère participatif du dispositif.

---

<sup>1235</sup> Dans le cas des membres des collèges citoyens des CTEF, les stratégies d'*exit* et de *voice*, tels que définies par A. O. Hirschman (1970), sont conduites de concert.

<sup>1236</sup> Les controverses quant au caractère réellement « participatif » d'un dispositif tel que les CLD de Rhône-Alpes alimentent ce constat. En ne souhaitant pas préciser d'avance les frontières d'une population potentielle – notamment en refusant l'adoption d'un système de « collègue » sur le modèle des CTEF – le vice-président en charge de l'aménagement du territoire suscite des critiques émises essentiellement par son homologue chargé de la démocratie participative, relatives à un supposé manque de volonté. Dans le cas présent, le fait d'instaurer (ou non) des critères de présence concernant le public participant est directement assimilé à un engagement en faveur de la démocratie participative. D'ailleurs, les quelques associations financées dans le cadre de l'action spécifiquement dédiée à la démocratie participative ayant investi les CLD expriment immédiatement l'ambition d'étendre leurs activités au reste de la population de leur territoire.

## 2) Qualifier

La traçabilité s'exprime, au-delà du nombre réel ou potentiel, par la recherche d'une catégorisation toujours plus fine des participants, destinée à s'assurer que l'identité du public réel correspond aux objectifs assignés initialement au dispositif. En effet, l'étude des participants potentiels et/ou réels permet à l'administration de produire en permanence une sociographie des participants.

La qualification permet de caractériser l'identité des participants en termes d'appartenance catégorielle<sup>1237</sup>. La création de catégories est ainsi conçue comme le moyen d'associer les « citoyens » aux dispositifs participatifs, comme dans le cas des CTEF et de leurs cinq collègues, parmi lesquels un collègue « citoyens » est explicitement formé et pourvu en participants par l'administration en charge du fichier des 11000. La constitution de ce type de catégorie incarne à elle seule l'articulation entre fichiers, professionnels et souci du participant<sup>1238</sup>. Elle peut aussi être source de conflit, certains (rares) acteurs doutant de la capacité à regrouper les « citoyens » par l'intermédiaire d'une catégorie<sup>1239</sup>. Mais la construction catégorielle n'est pas un mouvement statique : elle est également animée par le souci du *plus grand nombre possible de participants*. La construction catégorielle fait ainsi l'objet de deux types de gestion : certains dispositifs tentent de multiplier les catégories invitées à assister à leurs sessions, tandis que d'autres dispositifs tentent d'incarner à eux seuls la participation d'une seule et unique catégorie. Dans les deux cas, l'objectif est le même : faire de la qualification même du public la preuve d'un engagement participatif du conseil régional, en insistant sur sa capacité à inclure une pluralité de catégories ou à offrir de nouvelles opportunités à des publics spécifiques.

Concernant la multiplication des catégories présentes au sein du public des dispositifs, tous les dispositifs prétendant renvoyer au thème de la démocratie participative s'imposent une sorte de seuil minimum de participation, prenant principalement appui sur la manipulation des catégories. Ainsi la présence des « acteurs locaux » concernés par la décision ou de la « société civile », sont les conditions *sine qua non* de la mise en relation d'un dispositif avec la notion de démocratie participative. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter : un même dispositif est ouvert à plusieurs

---

<sup>1237</sup> Pour prolonger l'exemple des CLD de Rhône-Alpes, signalons que l'enjeu du débat opposant les deux vice-présidents relève d'un problème de catégorie : pour le vice-président en charge de la démocratie participative, si les « citoyens » ne sont pas invités séparément d'autres catégories d'acteurs (élus, associations, entreprises), il n'existe plus de garantie formelle à leur présence, ce qui représente une menace pour le caractère participatif du dispositif.

<sup>1238</sup> Les individus conviés aux CTEF sont des individus figurant dans le fichier des 11000 ayant exprimé leur intérêt pour les questions d'emploi, convoqués et suivis par les agents administratifs en charge de la démocratie participative, ce qui leur donne droit à une qualification, à savoir celle de « citoyen ».

<sup>1239</sup> Dans le cas des CLD, le conflit politique s'ancre dans le refus exprimé par le vice-président à l'aménagement du territoire de reconnaître la capacité de son homologue en charge de la démocratie participative à créer une catégorie d'individus distincts d'autres catégories, qu'il sera alors possible de nommer « citoyen ».

catégories<sup>1240</sup>, plusieurs techniques de sélection sont utilisées dans un même dispositif en fonction des catégories visées<sup>1241</sup>, un dispositif peut être un assemblage de plusieurs sous-dispositifs, correspondant à différentes sous-catégories de public<sup>1242</sup>. Mais la détermination des catégories de participants n'est pas uniquement un choix préalable et inamovible : elle est également l'objet d'un travail de veille, d'observation et de redéfinition incessant, particulièrement visible dans le cas des instances permanentes. Par exemple, lorsque les responsables des comités de ligne TER s'aperçoivent de la raréfaction (ou de l'absence) d'une catégorie d'utilisateurs (les étudiants) et considèrent ce phénomène comme problématique, un ensemble d'actions spécifiques est initié (affichage en gare, annonce dans les journaux et développement du site internet)<sup>1243</sup>. Les administrations en charge des comités de ligne jouent ici un rôle crucial. C'est notamment par leur intermédiaire que les réclamations d'utilisateurs sont drainées vers les comités de ligne, alimentant ainsi le contingent des « utilisateurs » présents lors des sessions, inventoriés par leur soin.

Concernant la concordance entre un dispositif et un public spécifique, certains dispositifs participatifs s'avèrent être entièrement dédiés à une reconstruction catégorielle. Cette opération de construction des publics a déjà pu être observée dans le cas de la figure de l'habitant (Anquetin Freyermuth 2008), compris comme la construction par les dispositifs eux-mêmes d'un sujet politique autonome. Note but ici n'est pas d'illustrer la construction du public comme phénomène général, mais de mettre au jour les corrélations existant entre la nature du public recherché et l'usage d'instruments d'identification et de sélection. Ainsi, le recours au tirage au sort, incarné par les exercices de mini-publics délibératifs, fait principalement écho à ce souci catégoriel. Parmi les cinq

---

<sup>1240</sup> Il en va ainsi des schémas tourisme et des transports en Rhône-Alpes, qui réunissent les différentes catégories d'acteurs que les responsables de ces actions sectorielles souhaitent associer en une seule et même procédure de concertation.

<sup>1241</sup> Les différents collèges « citoyens » des CTEF ou du comité technique d'étude des projets en Rhône-Alpes – tous deux basés sur le même principe d'une sollicitation d'individus présents dans le fichier des 11000, la différence des deux constructions catégorielles réside dans l'usage du tirage au sort dans la constitution du groupe des citoyens du comité d'étude – incarnent l'usage de la différenciation catégorielle pour assurer et, dans le même temps, incarner une présence effective des « citoyens ».

<sup>1242</sup> La conduite du processus de concertation du SDRIF en Ile-de-France offre un autre cas emblématique de ce mouvement. Chaque catégorie de participants (citoyens, acteurs locaux, CESR, intercommunalités, régions) est intégrée au processus par l'intermédiaire d'un sous-processus spécifique (mini-public délibératif, conférences, remise de rapports), permettant d'affirmer aux termes de la procédure que différentes catégories de participants ont été intégrés à la démarche.

<sup>1243</sup> Les comités de ligne TER de l'ensemble des régions étudiées sont pleinement ancrés dans une logique de souci catégoriel. En Nord-Pas-de-Calais, cette recherche catégorielle prend deux formes : d'une part, la multiplication des catégories d'invités aux sessions des comités de ligne, passant de treize à dix-sept catégories entre 2005 et 2009 et d'autre part, la recherche d'une meilleure représentation de certaines catégories, telles que les étudiants. En effet, les évaluations successives ayant souligné la faible représentation des étudiants, et ce, malgré les bons taux de participation générale, l'administration régionale est chargée de remédier à ce problème. Pour ce faire, l'affichage en gare, l'annonce dans les journaux et le développement du site internet sont des moyens d'action privilégiés, qu'on retrouve également en Bourgogne ou en Rhône-Alpes. La création d'une catégorie d'« usager », distincte des représentations associatives, donne lieu à d'incessantes actions destinées à améliorer la présence d'individus relevant de cette catégorie : suppression des seuils limites d'usager (Nord-Pas-de-Calais), encarts publicitaires dans la presse régionale annonçant les réunions (Bourgogne), tirage au sort potentiellement mobilisable (Ile-de-France et Rhône-Alpes).

objectifs du recours au tirage au sort inventoriés par Yves Sintomer (2007) à travers l'histoire politique, à savoir l'intervention divine, la recherche de l'impartialité, le gouvernement de « n'importe qui », l'interchangeabilité des participants (permettant d'accéder au « sens commun ») et la constitution d'un microcosme, il semble que la recherche d'un « n'importe qui » régional soit particulièrement important dans nos cas d'études. Les individus regroupés dans les mini-publics délibératifs des trois régions concernées par ces dispositifs, mais également dans le comité technique de Rhône-Alpes ou dans le CRJ d'Ile-de-France, bénéficient ainsi d'une catégorisation *citoyenne*, dans la mesure où leur accès aux dispositifs participatifs aurait très bien pu être proposé à quelqu'un d'autre sans que la nature du dispositif s'en trouve métamorphosée. Les exercices délibératifs ont alors une importance symbolique qui dépasse largement leur intérêt décisionnel ou leur rapport au débat public : par leur intermédiaire, des « citoyens » sont associés à l'exercice même des compétences régionales. Pour devenir « citoyen », ces individus ont réalisé un mouvement : ils ont accepté de déplacer suite à la convocation qui leur a été aléatoirement adressée. Ils n'étaient connus d'aucun membre de l'institution régionale et ont pris part à un débat dont ils étaient souvent néophytes. Cette portée symbolique s'incarne de manière particulièrement évidente dans les auditions des citoyens tirés au sort par l'assemblée régionale en Rhône-Alpes<sup>1244</sup>. La construction catégorielle peut donc être utilisée comme un levier politique : la présence des citoyens s'adresse autant aux élus présents dans l'assemblée qu'à l'extérieur de cette même assemblée<sup>1245</sup>. La correspondance entre un dispositif et une catégorie peut également susciter des controverses sur la pertinence de la catégorie mobilisée. Par exemple, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale en Ile-de-France refuse que les « jeunes » soient uniquement le résultat du tirage au sort : l'introduction d'un sous-critère (les catégories socioprofessionnelles)<sup>1246</sup> lui permet de construire une catégorie plus conforme à sa propre définition des « problèmes » de la jeunesse (les inégalités). A l'inverse le public « handicapé », désignant une base de population plus restreinte et mieux identifiée, se définit par le biais d'une élection, changeant ainsi le mode de légitimation du public présent et amoindrissant les polémiques à son égard. A l'inverse des handicapés, les « jeunes »,

---

<sup>1244</sup> La présence de ces citoyens à la tribune du conseil régional donne lieu à une suspension de la séance plénière et à une démonstration physique de la réalité d'une action régionale en faveur de l'accès de « n'importe qui » aux arènes de décision régionale.

<sup>1245</sup> Dans le cas de Rhône-Alpes, c'est l'ambition du vice-président en charge de la démocratie participative qui trouve là un exutoire et un symbole politique, destiné à affirmer le sens de son action auprès de ses homologues.

<sup>1246</sup> L'exemple du CRJ d'Ile-de-France permet d'approfondir l'aspect proprement politique des définitions catégorielles des publics (re)créées artificiellement. Très méfiante vis-à-vis de la procédure de tirage au sort qui lui est proposée par ses partenaires, la vice-présidente déléguée à la démocratie régionale, en charge de l'adoption du CRJ, souhaite s'assurer que les jeunes effectivement présents dans l'instance assureront une représentativité socioprofessionnelle des jeunes d'Ile-de-France. La constitution d'un mode de désignation hybride des membres du CRJ, dans lequel le tirage au sort se double d'une répartition par collège socio professionnel (lycéen, étudiant, chômeur, salariés, apprentis) est le résultat original de la confrontation des ambitions portées par les différentes responsables de l'instance.

entendus comme classe d'âge et non pas comme « lycéen » ou « étudiant », ne sont pas identifiés ; une procédure d'élection s'avère donc plus difficile à mettre en œuvre.

Ainsi, le tirage au sort n'est pas plébiscité en soi : celui-ci ne fait sens qu'à partir du moment où il est l'instrument le plus adapté à la réalisation d'une qualification pertinente des participants<sup>1247</sup>. L'élément crucial de cette production catégorielle est de disposer des instruments adéquats pour répondre à un besoin d'approfondissement et d'une meilleure pénétration du dispositif au sein de la population. C'est notamment sur ce point que s'enracine une reconnaissance de la capacité d'expertise de l'agence *Campana-Eleb* : les consultants sont reconnus pour leur capacité à attirer des catégories de participants rarement présents dans les dispositifs, grâce à leur enquête audiovisuelle. Dans le cas de Rhône-Alpes, les événements participatifs ont également été l'occasion d'incarner l'enjeu de la participation de certaines catégories de population considérées comme éloignées des dispositifs ouverts à cet effet<sup>1248</sup>.

### 3) Certifier

La dernière opération relative à la présence des participants est la *certification* des populations mobilisées. A la différence des chiffres de la participation et des constructions de catégories, cette opération s'applique directement aux individus présents et observables dans les dispositifs participatifs. Les responsables politiques et administratifs de la démocratie participative exigent en effet que ces individus possèdent une diversité de profils socioprofessionnels correspondant le plus possible à la répartition démographique de la population régionale (âge, genre, département de résidence, profession). Les participants sont ainsi certifiés selon deux critères principaux : leur *représentativité* et leur *pluralité*. Ces critères permettent de valoriser l'aspect « participatif » des dispositifs employés, et ce, en deux temps. Dans un premier temps, la certification valorise le caractère non aberrant du profil des individus regroupés, sans prétendre reconstruire des minis mondes sociaux. C'est le sens de la prise en compte de la représentativité des participants. Dans un deuxième temps, cette certification se décline à travers les caractéristiques sociographiques propres des individus participants. La diversité de leur profil est alors spécifiquement mise en valeur dans la promotion des actions menées en faveur de la démocratie participative. C'est le sens de la prise en compte de la pluralité.

---

<sup>1247</sup> A ce propos, notons que les procédures de tirage au sort dans les comités de ligne en Rhône-Alpes et Ile-de-France n'ont jamais été utilisées jusqu'en 2010 : la présence des « usagers » étant assurée *a minima*, aucun besoin de techniques alternatives ne s'est fait ressentir (Rhône-Alpes, Ile-de-France).

<sup>1248</sup> Le public « précaire » a notamment été l'objet d'une rencontre régionale organisée le 29 novembre 2008, intitulée « Pauvreté et précarité : pour quelle démocratie ». Le site Internet dédié à la rencontre annonce d'ailleurs que « près de 600 personnes étaient présentes, dont 359 citoyens confrontés à la pauvreté et la précarité, 48 élus et 178 acteurs socioprofessionnels, pour des temps d'ateliers ».



Les expériences de mini-publics délibératifs, dont nous avons vu qu'ils ont été utilisés à dix reprises dans trois de nos quatre régions d'étude entre 2004 et 2010 (sept cas ont été étudiés dans le cadre de cette thèse), incarnent le mieux la problématique de la représentativité. La constitution de ces mini-publics délibératifs ne prétend aucunement offrir une représentativité statistique de la population régionale<sup>1249</sup>. Au mieux, l'échantillon d'individus tirés au sort peut prétendre à une forme minimale de représentativité : la « non-aberrance ». Les échantillons de population constitués pour les mini-publics doivent donc être non-aberrants et regrouper pour cela une pluralité de profils correspondant approximativement aux caractéristiques de la population régionale. En conséquence, la totalité des panels de citoyens constitués par les conseils régionaux (Rhône-Alpes, Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais) ont été soumis, lors de leur composition, à une série de critères de sélection : l'âge, le genre, le département de résidence, la profession, définis sur la base des données démographiques des régions considérées, reprenant les critères usuels de connaissance de la population régionale produits par l'INSEE. Seul l'intérêt pour la politique, critère commun à tous les panels, n'a pas été constitué sur une base de démographie territoriale, mais sur un postulat général (tous les citoyens ne s'intéressent pas avec la même intensité à la politique). Les tirages au sort ont tous été réalisés par des laboratoires spécialisés dans les enquêtes d'opinion (PACTE) ou des instituts de sondage (IFOP, CSA, SOFRES, CESSA), permettant de trouver une mise en application efficace de ces exigences à travers l'usage d'un même système de sélection. Un système à deux étages est utilisé par la totalité des instituts : une première phase de questionnaire, sous forme d'enquête d'opinion, permettant de constituer des groupes intermédiaires de quelques centaines de personnes affirmant être intéressés par la démarche délibérative, puis un tirage au sort parmi ces groupes, proposant aux personnes ainsi sélectionnées de prendre part à l'expérience<sup>1250</sup>.

L'usage de ces critères est donc ambigu : tout en assumant, par le recours même à ce type de dispositif, le caractère non-représentatif de la participation, les instigateurs de ces dispositifs expriment le souci d'une représentativité<sup>1251</sup>. Autrement dit, les dispositifs participatifs sont animés

---

<sup>1249</sup> En effet, d'un point de vue strictement statistique, il est absolument impossible de parvenir à une représentation d'une population (a fortiori régionale) sur la base d'un échantillon d'une cinquantaine de personnes. Ils diffèrent en cela des sondages d'opinion, même si la qualité de la représentativité de ces outils peut être fortement discutée.

<sup>1250</sup> Seul le tirage au sort de la conférence de citoyens du SDRIF diffère, dans la mesure où les individus retenus grâce au sondage sont auditionnés par les prestataires, afin de mesurer leur motivation et profil.

<sup>1251</sup> Plusieurs exemples, essentiellement visibles en Rhône-Alpes, confirment cette ambiguïté. Dans le cas de l'Atelier Citoyen portant sur la ruralité en Rhône-Alpes, le choix du vice-président en charge de la démocratie participative d'effectuer le tirage au sort parmi les membres du fichier des 11000 débouche sur une crise de l'instrument. En effet, le laboratoire PACTE qui conduit le tirage au sort avertit très rapidement les responsables politiques et administratifs régionaux de la présence de biais statistiques, intrinsèques à la constitution du fichier des 11000. Le principal biais du panel concerne toutefois un critère spécifique : l'intérêt pour la politique, démesurément élevé parmi les citoyens tirés au sort. Confronté à cette difficulté, l'administration régionale parviendra à convaincre le vice-président d'abandonner le fichier des 11000 et de procéder aux autres tirages au sort sur la base d'annuaires téléphoniques, garantissant ainsi une non-aberrance des panels vis-à-vis du critère politique. Dans le cas de la révision du SDRIF en Ile-de-France ou du SRT

par un souci de *certification* qui domine d'autres types de préoccupations (lien à la décision, qualité délibérative). Ainsi, la mise en valeur (ou en débat) systématique de la pertinence démographique des panels composant les mini-publics contraste avec le peu d'attention accordée à la fois à l'intérêt et la spécificité des avis issus de la « délibération » ou aux débouchés de ces délibérations. En effet, force est de constater que les expériences délibératives sont largement dépourvues de débouchés concrets<sup>1252</sup> et de procédures d'encadrement élargi<sup>1253</sup>. Il est même possible d'affirmer que les agents ayant recours à ces dispositifs n'établissent pas de véritable différence entre ces expériences délibératives et d'autres processus de type participatif (réunions publics, budgets participatifs, etc.) : la place de la délibération et du produit de cette délibération reste un impensé. Par exemple, dans le cas des Ateliers Citoyens en Rhône-Alpes, l'administration en charge de la démocratie participative et gestionnaire des dispositifs sollicite en permanence les administrations sectorielles (agriculture, transports, recherche) pour obtenir des réponses quant à la prise en compte des différents avis citoyens, se heurtant sans cesse à l'argument d'une inadéquation entre la substance de ces avis et les objectifs opérationnels liés aux politiques concernés. Or, ces réticences sont toujours interprétées par la coalition en charge de la démocratie participative comme la conséquence d'un conservatisme administratif et jamais comme un décalage compréhensible entre un avis citoyen issu d'un processus délibératif et la définition opérationnelle du contenu d'un programme d'action publique<sup>1254</sup>. Si l'enjeu de certification découlant de la constitution de ces mini-publics est parfaitement maîtrisé, cette maîtrise prime sur la compréhension de l'originalité et de la spécificité des *outputs* de ce type d'exercice.

L'autre déclinaison de la certification des individus participants renvoie à une réalité plus discrète mais tout aussi présente. Ici, la certification correspond une autre exigence : les participants doivent incarner l'ouverture des dispositifs participatifs à *n'importe qui* par la mise en valeur de leur individualité, de la particularité, de leur trajectoire. On retrouve ici la figure déjà évoquée d'un

---

de Rhône-Alpes, les responsables des processus de participation choisissent de mener des sondages d'opinion, parallèlement aux expériences délibératives, considérant que les citoyens regroupés dans ce mini-public ne représentent qu'eux-mêmes.

<sup>1252</sup> Si l'expérience de la conférence citoyenne tenu sur le thème des nanotechnologies en Ile-de-France a permis au conseil régional d'adopter quelques mesures concernant l'implication des associations dans les structures de développement industriel et d'alimenter un débat national plus large, ou si la conférence citoyenne tenue sur l'évaluation es FPH en Nord-Pas-de-Calais a permis d'orienter la réforme de ce dispositif, les expériences de mini-publics délibératifs étudiées restent majoritairement sans suites tangibles. Notons par exemple que jamais les conseils régionaux n'articulent ces expériences avec un débat public plus vaste, dans lequel les positions des citoyens délibérants puissent être débattues par le reste de la population, comme dans le cas de la conférence citoyenne de Colombie-Britannique (Lang 2007).

<sup>1253</sup> Ces procédures ont été particulièrement mises en avant par Amy Lang (2008), dans son étude de l'assemblée de citoyens mise en place en Colombie Britannique dans le cadre de la réforme du système électoral. L'articulation entre l'assemblée de quelques centaines de citoyens (mini-public) et un référendum portant sur la réforme suggérée par l'assemblée (macro-public) est à ce titre très instructif.

<sup>1254</sup> Nous avons par ailleurs insisté sur ce paradoxe d'une faible prise en compte de l'originalité des avis citoyens par les acteurs qui en sont pourtant à l'origine en nous focalisant sur l'exemple du SRT de Rhône-Alpes (Gourgues Tafere 2010)

« n'importe qui » régional, non plus compris comme catégorie de participants, mais comme trajectoire individuelle. Ainsi, on observe qu'à de nombreuses reprises, la figure du participant, doté d'un prénom, d'une trajectoire propre, toujours distincte de celle des autres participants, ayant pu accéder de sa propre initiative aux espaces de participation est mise en avant dans la gestion des dispositifs participatifs. Le travail de rédaction de la brochure présentant l'action du conseil régional de Rhône-Alpes en matière de démocratie participative est à ce titre édifiant : chaque administration incite un participant, dont apparaîtront le nom, le visage et la profession, à témoigner de son expérience. Cette mise en valeur, si elle reste limitée aux acteurs fortement engagés dans la promotion de leurs pratiques participatives (essentiellement en Rhône-Alpes et Ile-de-France), témoigne toutefois de la réalité d'un soutien actif aux individus engagés spontanément dans les démarches participatives. Le soutien apporté au « collectif des vingt-deux », groupe de participants apparu à l'occasion des réunions publiques de 2005 en Rhône-Alpes, les tribunes offertes aux membres du CRJ et CRCCH sur le site Internet de la région Ile-de-France ou à différents participants de la démarche de démocratie participative rhônalpine<sup>1255</sup>, vont dans le sens d'une valorisation des parcours différenciés susceptibles de mener jusqu'à l'offre publique régionale de participation. Rappelons également qu'un des dispositifs les plus sollicités dans nos quatre régions demeure les méthodes d'enquête audiovisuelle et de réunions publiques proposées par l'agence *Campana-Eleb*, dont le cœur est constitué par des témoignages individuels. Les documents d'analyse produits par l'agence au terme du processus d'enquête et de réunions publiques<sup>1256</sup> sont éloquentes. Ils se composent d'une liste de verbatim, concernant différents points de débats, de propositions, de constats. Pour chaque verbatim, figurent le nom, le prénom, la profession et le département de résidence de l'intervenant. Les priorités d'action<sup>1257</sup> et les domaines d'action souhaités<sup>1258</sup> tirent ainsi leur légitimité de la parole de ces individus qui, en étant *eux-mêmes et personne d'autre*, renvoient au *tous* que souhaite atteindre la démocratie participative. Cette mise en valeur s'appuie sur une réalité commune, elle, à l'ensemble des dispositifs, à savoir une participation découchant sur des

<sup>1255</sup> Voir les dix « témoignages » individuels retranscrits et compilés dans l'Annexe 12. Notons également qu'une lecture superficielle des quelques vingt-trois numéros de la lettre d'information du réseau régional de démocratie participative en Rhône-Alpes suffit à persuader de l'importance de la valorisation de ces participants individualisés. En effet, chacun de ces numéros est émaillé de prise de parole nominative, retranscrite à l'aide de verbatim.

<sup>1256</sup> Nous renvoyons principalement à l'exemple de la démarche « Construire Rhône-Alpes ensemble » (2005). Cf. Agence Campana-Eleb, *Analyse de l'enquête audio-visuelle avec Verbatim*, 24 novembre 2004, 32 p ; Denis Muzet, *Analyse des réunions publiques*, 11 mai 2005, 96 p.

<sup>1257</sup> L'agence tire quatre priorités de son enquête : (1) une demande de construction d'un avenir commun régional, (2) une demande de réconciliation entre développement économique et démographique et environnement, (3) une demande de réduction des inégalités territoriales de la part de ceux qui se sentent abandonnés ou à l'écart, (4) le désir d'une nouvelle gouvernance de la région avec une demande de plus grande proximité et un dialogue personnel avec le Président et les élus, In Agence Campana-Eleb, *Analyse de l'enquête audio-visuelle avec Verbatim*, *op. cit.*

<sup>1258</sup> L'agence tire cinq domaines d'action souhaités de son enquête : (1) l'environnement, (2) le développement économique, l'emploi, la reconversion industrielle, (3) le logement et la maîtrise du foncier, (4) le transport et déplacements à l'intérieur de la région et (4) la jeunesse, le « vivre ensemble », *Ibid.*

relations interindividuelles entre gestionnaires des dispositifs et participants<sup>1259</sup>. L'expérience du comité technique mis en place en Rhône-Alpes pour l'étude des projets associatifs, ou des protestations des membres des collèges citoyens des CTEF permet également de comprendre comment quelques individus transitent d'un dispositif régional à l'autre : en effet, dans chacune de ces expériences apparaissent des individualités croisées dans de nombreux dispositifs régionaux. La valorisation de leur trajectoire conduit ainsi à présenter la démocratie participative comme un cheminement offert à tous, puisque que concrètement réalisé par certains individus ne disposant pas de caractéristiques sociales atypiques ou extraordinaires. Leurs caractéristiques démographiques (genre, âge, profession) font alors office de preuve : quelle que soit la particularité de ces caractéristiques, un individu lambda<sup>1260</sup> vivant sur le territoire régional de la participation peut se déplacer jusqu'à celle-ci.

Pour être en mesure de revendiquer une « authenticité » de la participation qu'il met en œuvre, un dispositif doit donc disposer d'indicateurs permettant d'assurer la traçabilité des participants : combien étaient-ils, qui étaient-ils, comment sont-ils venus ? Cette surveillance du réseau d'individus ainsi reconstitué peut potentiellement permettre d'adresser d'autres questions : combien ne sont pas venus, qui n'est pas venu, pourquoi ne sont-ils pas venus ? Les dispositifs participatifs reposent intégralement sur la production incessante de traces individuelles.

### III- Conclusion du chapitre

Le consensus participatif est donc plus matériel et technique qu'idéologique et cognitif. Plus exactement, la production de ce consensus renvoie à la coexistence d'une hétérogénéité d'entreprises politiques et d'une homogénéité de pratiques communes.

L'hétérogénéité qui marque le recours à la démocratie participative concerne la multiplication de stratégies estimant nécessaires et dans certains cas inévitables, le recours à des expériences de démocratie participative. Ce que nous nommons stratégies peut alors recouvrir une liste très hétérogène est pléthoriques de motivation (légitimer son existence auprès de ses partenaires politiques, rejoindre un courant de réforme mondial, acquérir plus de poids dans des négociations pluri partenaires, réformer une action publique jugée insatisfaisante, redorer l'image du conseil régional, répondre à une polémique sociétale) et rencontre bien d'autres stratégies figurant parmi les

---

<sup>1259</sup> C'est notamment le cas dans les comités de ligne, où un noyau dur d'individus identifiés constituent le premier public des sessions, comme en Bourgogne, où le responsable de la FNAUT entretient des relations personnelles à l'administration régionale, bien au-delà de son étiquette associative.

<sup>1260</sup> L'idée d'un individu « lambda » s'approche de la figure du « n'importe qui » dessinée par Jacques Rancière (2006). Ce n'importe qui démocratique, c'est l'homme sans titre, sans héritage et sans privilège lui permettant d'accéder aux positions d'autorité. Cette homme sans titre s'oppose au savant, au maître, au plus riche, à celui qui sait et à celui qui possède.

facteurs causaux permettant d'expliquer l'apparition et le déploiement de nos dispositifs participatifs. Doit-on pour autant se satisfaire de cette hétérogénéité ? La recherche de logiques structurantes (sous forme de typologie par exemple) résiste mal aux incertitudes de la référence même à la notion de « démocratie participative » : certains élus partageant des ambitions stratégiques n'entretiennent pas le même rapport à la notion, alors que d'autres se réfèrent au même terme pour renvoyer à des pratiques quasi-antagonistes. Nous préférons maintenir l'hétérogénéité et les désordres apparent des rationalités stratégiques des acteurs, afin de l'intégrer telle quelle dans notre analyse.

L'homogénéité pratique constitue quant à elle le socle du consensus. Qu'est-ce à dire ? Nous avons noté comment, depuis 1986, les initiatives les plus variées des conseils régionaux en matière de démocratie participative s'accompagnaient de la production d'éléments matériels saisissables circulant d'une expérience à l'autre et constituant la colonne vertébrale des agencements de dispositifs. Des listes aux administrations, en passant par la connaissance des participants et de leur trajectoire, ces éléments se sédimentent au sein des cadres institutionnels considérés. Ces derniers sont stockés, gérés, échangés et servent de support à l'action. Leur production est rarement contestée, peu interrogée et fait partie de l'immédiate réalité institutionnelle de ce que nous dénommons, depuis le début de notre travail, la démocratie participative. Ces éléments sont tellement présents et consensuels, qu'ils en étaient devenus presque invisibles. C'est justement cette invisibilité, qui fait tout la substance de l'institutionnalisation de la démocratie participative, que nous voulons interroger à présent.

## Chapitre 9 : Le dispositif, l'institution et le contrôle démocratique

Dans quelle mesure la démocratie exigeait-elle un réseau de contrôle plus étendu et plus serré que tout autre régime et des pouvoirs d'autant moins violents et perceptibles que ce réseau était étendu et serré ? Et dans quelle mesure nos corps, investis qu'ils étaient par ces pouvoirs de faible intensité (donc *a priori* facilement renversables), devenaient-ils par conduction des mannequins basse tension, et devaient-ils impérativement le devenir pour être inaptes aux grandes révolutions et par là les plus sûrs gardiens d'une démocratie éternelle ?

Alain Damasio, *La zone du dehors*.

Le *consensus participatif* désigne le contour substantiel des éléments concrets de la démocratie participative descendante. Ce consensus s'approche alors plus de celui envisagé dans le cadre d'une réflexion sur les instruments d'action publique (Lascoumes Le Galès 2004) que celui produit par l'entente explicite et négociée entre groupes d'élites politiques (Higley Burton 2006). Il ne concerne pas les stratégies et les ambitions attachées à l'institutionnalisation de la démocratie participative. On observe en effet une hétérogénéité persistante de ces stratégies, dont nous avons pu toutefois cadrer les principales récurrences d'apparition. L'institutionnalisation de la démocratie participative est en réalité marquée par un autre type de consensus : celui concernant la production systématique d'une matérialité, composée de trois points d'appui techniques – des fichiers, des professions et des instruments de traçabilité.

Une nouvelle question se pose alors : comment penser ce décalage entre *consensus participatif* et maintien des hétérogénéités stratégiques ? Que peut-il nous enseigner sur le lien existant entre gouvernement, instruments et démocratie ? Notre réponse s'articule en trois temps. Dans un premier temps, nous proposons de re-disposer *consensus* et *stratégies* grâce à la notion de dispositif, telle que définie par Michel Foucault (I). La mobilisation de ce concept, motivée par la pertinence de la distinction qu'il propose entre investissements stratégiques pluriels et production matérielle concrète, nous permet de décrire ce que nous nommerons une « *machine concrète de participation* », composée de l'ensemble des points de fixation techniques qui sous-tendent (autant qu'ils ne sont produits) par les diverses expériences de démocratie participative. Ainsi que nous le verrons cette machine exige et permet un déplacement des participants, attachant ce déplacement à une responsabilisation du citoyen vis-à-vis de la « bonne santé » démocratique du système politique. Cette machine entretient un double lien au mouvement : elle suscite le mouvement chez les sujets auxquels elle s'adresse, tout en étant elle-même jamais fixe dans ses objectifs et ses moyens, toujours en mouvement.

Dans un deuxième temps, nous envisagerons ce que la découverte de cette *machine de participation* implique pour la compréhension de l'institution régionale (II). Perçue depuis la *machine de participation*, l'institution régionale apparaît moins comme une autorité détentrice d'un pouvoir légitimé démocratiquement, que comme une organisation prise dans un processus labile de fixation institutionnelle des mécanismes de participation. Si la démocratie participative est conditionnée par des règles institutionnelles qu'elle contribue en retour à redéfinir et si l'usage de cette démocratie participative permet à l'institution régionale d'affirmer son positionnement dans divers secteurs d'action, la *machine de participation* ne peut pour autant être réduite à une théorie du « renforcement » régional.

Dans un troisième temps, nous verrons que la *machine de participation* permet de relier ce processus de régionalisation à un processus politique plus large, que nous tenterons de qualifier de « gouvernementalisation » des mobilisations politiques (III). En effet, la *machine de participation*, faute d'inventer des rapports totalement inédits entre gouvernants et gouvernés, procède en réalité à leur ré-articulation contrôlée dans différents espaces sociaux. Cette ré-articulation s'appuie sur une capacité de mobilisation qui entretient de nombreux points communs avec les mécanismes classiques de la mobilisation électorale et constitue en cela une extension et une reformulation (partielle) des rapports de pouvoir démocratique. À partir de ce constat, nous proposerons alors de réfléchir à la portée de l'extension de cette capacité gouvernementale à mobiliser : en quoi peut-on la considérer comme le signe d'une époque démocratique contemporaine ? En quoi peut-on l'envisager comme l'extension d'une capacité de contrôle ? C'est en proposant des réponses à ces deux questions que nous conclurons l'approfondissement d'une analyse ouverte par la *machine concrète de participation*.

## I- Des dispositifs au Dispositif.

La notion de dispositif a été employée jusqu'à présent dans un sens descriptif et neutre. La prise en compte de la matérialité du consensus participatif nous permet à présent de donner de l'épaisseur à ce concept. Nous affirmons ainsi que la démocratie participative sédimente, au-delà de ces expériences prises isolément, un ensemble d'éléments matériels, eux-mêmes constitutifs d'un dispositif, entendu cette fois-ci au sens foucauldien du terme (A). L'idée qui sous-tend ce glissement est assez simple : les éléments systématiquement présents dans toutes les expériences de démocratie participative étudiées ont pour but d'agir sur les citoyens appelés à participer en *normalisant* leurs comportements (B). Ils constituent ainsi une véritable technologie de la mobilisation et du déplacement (C). Or, l'action sur l'action d'autrui est précisément la définition que Michel Foucault

donne du pouvoir. C'est dans cette mesure que la démocratie participative peut donc être abordée sous son aspect gouvernemental.

### **A) La matérialité du dispositif participatif**

Des dispositifs au Dispositif, il est donc possible d'opérer un glissement. Plutôt que de réfléchir aux *dispositifs*<sup>1261</sup>, pris dans une neutralité descriptive renvoyant à la réalité de processus apparemment autonomes disposant d'une économie propre de fonctionnement, nous proposons de considérer la démocratie participative comme une rhétorique fluctuante reposant sur la réalité *d'un Dispositif*, composé d'éléments hétérogènes présents dans l'agencement des différentes expériences observées.

La multiplication des cas d'études et l'observation monographique d'une série de dispositifs nous ont permis de dégager un paradoxe apparent. Alors que l'hétérogénéité des ambitions, des projets politiques et des conséquences attachés à chaque dispositif varie, nous avons pu dégager trois piliers du consensus participatif, traversant toutes les expériences. Ces piliers ne sont consensuels que dans la mesure où ils renvoient à un socle commun de préoccupation à savoir assurer aux individus peuplant un territoire donné un accès sans cesse élargi à des dispositifs participatifs gérés par des professionnels. En d'autres termes, ils permettent de fixer concrètement un point de non-retour : il est désormais impossible de considérer que les cercles décisionnels *ne peuvent pas être élargis*. La question n'est pas de savoir s'ils l'étaient (ou non) avant la démocratie participative : l'enjeu est de faire de cet élargissement un nouveau champ de possibilité, réalisable par un acte volontaire, au terme d'un calcul stratégique identifiable. Or, les trois éléments évoqués dans ce cadre – fichiers, professionnels et participants – ne font sens qu'à partir du moment où ils sont reliés par cette possibilité. Aucun des trois éléments ne fait sens en lui-même : chacun est d'ailleurs composé d'éléments empiriques hétérogènes, qui ont du être l'objet d'une agrégation comparative spécifique. C'est donc la relation entre des éléments hétérogènes qui constitue le socle commun de toutes les pratiques qui entretiennent un rapport, plus ou moins resserré, au thème de la participation.

C'est précisément dans ce sens que la notion de Dispositif, définie plus substantiellement cette fois-ci par Michel Foucault nous fournit une stimulante piste de réflexion. Plus précisément, la notion de Dispositif nous permet ici de cerner concrètement le décalage entre les raisons stratégiques

---

<sup>1261</sup> La notion de dispositif a renvoyé essentiellement à l'existence de différents espaces ouverts dans le but d'offrir à une série d'individus un accès concret au cercle d'acteurs officiellement impliqués dans le processus de décision. C'est d'ailleurs sous la houlette de ce terme descriptif que nous avons pu mener une grande partie de notre enquête, en nous focalisant de manière monographique sur différents types d'évènements plus ou moins ancrés dans le temps et l'espace (consultation ponctuelle multi-localisée, exercice délibératif localisé, instances permanentes) : en effet, le terme de dispositif permet de reconstituer une unité et une cohérence interne à une suite d'évènements, de procédures et de controverses, formant une expérience participative.



de la création (et de l'usage) de ces espaces et leur concrétisation matérielle. Olivier Razac (2008) considère en effet qu'un Dispositif, au sens foucauldien du terme, s'il renvoie à un ensemble hétérogène d'éléments (de la matière brute, des objets divers, des machines, des corps, des sensations, des mots ou des pensées) difficilement dénombrables et identifiables, peut toutefois être divisé en deux groupes d'éléments : des objets et des discours (des choses vues et des choses dites)<sup>1262</sup>. Or, Michel Foucault (1994 [1977]) précise qu'un Dispositif est le résultat d'un processus historique, répondant à « une fonction stratégique dominante » (répondre à une urgence), mais survivant aux stratégies qui l'avaient fait apparaître. Il évoque alors un « perpétuel remplissage stratégique » (Foucault 1994 [1977], p. 299), exemplifiant ce phénomène par le fonctionnement du Dispositif carcéral : la prison, en tant qu'élément matériel, crée le milieu délinquant, qui trouve dans la prison un vecteur de « filtrage, concentration, professionnalisation, fermeture d'un milieu délinquant ». Or, ce milieu délinquant est précisément l'objet d'une « réutilisation immédiate » de cet effet du Dispositif à des fins économiques et politiques. L'exposé de l'équation du recours régionalisé à la démocratie participative (coalitions et sous-systèmes) a permis de dégager un ensemble de raisons stratégiques ayant conduit à la reconnaissance d'une *urgence* à créer des lieux de participation. À partir de cette urgence, les effets du Dispositif – connaissance d'une population spécifique de participants, possibilité de les déplacer, de les convoquer, de les faire parler – sont réinvestis par une multitude d'actions stratégiques, d'ordre économique (prestataires) ou politique (mobilisation). Rapporté à notre étude, cette conception implique deux choses.

Premièrement, l'étude des usages stratégiques ou les manœuvres<sup>1263</sup> amenant des groupes d'acteurs à mettre en œuvre un usage stratégique des populations participantes n'est plus considérée comme la désignation de responsables causaux de l'émergence d'un Dispositif. La mise au jour de la constitution d'un Dispositif n'a pas pour but de dénoncer les responsabilités stratégiques (très

---

<sup>1262</sup> Notons qu'il existe des usages assez différenciés de la notion de dispositif existant à travers les sciences sociales. La notion de dispositif, lorsqu'elle se rapporte aux travaux de Michel Foucault, ne peut être l'objet d'aucune typologie d'éléments fixes. Michel Foucault lui-même nomme dispositif « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit aussi bien que du non dit » (Foucault 1977, p. 299). Les travaux de recension des usages de la notion de dispositif, à propos de terrains de recherche très divers, ont perçu cette hétérogénéité d'usage comme un menace potentielle pour la validité de la notion (Peeters Charlier 1999 ; Beuscart Peerbaye 2006). Les auteurs de ces recensions soulignent d'ailleurs l'hétérogénéité des angles théoriques dans lesquels s'inscrit le recours aux dispositifs : citons par exemple la sociologie des sciences et des techniques (Latour 1991 ; Vinck 1999) ou l'attention portée aux logiques d'instrumentation de l'action publique (Lascoumes Le Galès 2004). Dans le prolongement de ces constats, nous choisissons de ne pas chercher à rétablir une orthodoxie (sûrement factice) et de nous concentrer sur une lecture précise de la notion de dispositif, qui répond à nos propres problèmes.

<sup>1263</sup> Michel Foucault affirme prendre au sérieux l'idée de stratégie, en ce sens « qu'un certain rapport de force puisse se maintenir, s'accroître, se stabiliser, gagner en étendue » et qu'il est « nécessaire qu'il y ait manœuvre » (Foucault 1977, p. 309). Autrement les stratégies ne sont pas des fatalités historiques, mais des actions incertaines, qui sont contestées, défendues et qui peuvent disparaître sans menacer pour autant l'existence du dispositif qu'elles ont investi.

variées) des élus, pas plus que celle de l'administration (qui cherche à étendre son emprise sur les individus), des prestataires (qui cherchent à tirer des profits), des universitaires (qui cherchent à reconverter les pratiques en trophées scientifiques) ou des participants eux-mêmes (qui cherchent à influencer la décision, ou à s'occuper). La complexité des ramifications stratégiques sur lesquelles repose le Dispositif rend caduque toute théorie exclusivement focalisée sur la domination et/ou l'émancipation. Il est donc tout à fait normal de constater qu'une multitude de discours politiques et d'intérêts divers traverse la démocratie participative. Il ne saurait en être autrement.

Deuxièmement, elle invite à penser la corrélation existant entre les éléments matériels composant le Dispositif considéré. Dans l'optique d'un repérage (difficile) des éléments matériels composant le Dispositif, Olivier Razac insiste ainsi sur la possibilité de se référer à trois types d'éléments<sup>1264</sup>. Le premier type de matière est constitué par les *outils techniques*, qui « servent principalement à mesurer, à surveiller et à influencer » (Razac 2008, p. 20). Ces outils permettent d'extraire des informations quantitatives sur l'objet géré par le Dispositif et sur le fonctionnement même du Dispositif. Ainsi, O. Razac note que « dans l'hôpital par exemple, on aurait d'une part les outils médicaux de mesure (thermomètre, stéthoscope) et, d'autre part, les systèmes d'information sur le fonctionnement de l'hôpital, principalement grâce à un système de fichiers aujourd'hui informatisés qui mesurent les entrées, les sorties, les durées d'occupation des lits, etc. » (*Ibid.*, p. 20). Le deuxième type de matière est constitué par les *collaborateurs*, qui « relaient les discours et recueillent les informations » (*Idem*). Ces derniers appliquent les programmes d'activité, administrent les gratifications et les punitions, surveillent les comportements, en mesurent les variables et alimentent ainsi le savoir propre du Dispositif auquel ils collaborent. Le troisième type de matière est constitué par les *objets sur lesquels on agit*. O. Razac indique ainsi que « les prisonniers sont partie intégrante de la prison, les malades de l'hôpital, les ouvriers de l'usine, les animaux du zoo » (*Ibid.*, p. 21). Les objets d'action participent eux aussi au fonctionnement du Dispositif, en étant pris dans un système de hiérarchie au sein desquels ils sont intégrés. La relation existante entre ces trois éléments est le point crucial qui les relie au Dispositif. La matière qu'ils composent est en effet « agencée de manière à produire des effets de pouvoir, c'est-à-dire agir sur des actions » (*Ibid.*, p. 17). Or, cet agencement obéit à une règle centrale : celle de l'efficacité. En effet, ces éléments forment une *machine* devant permettre d'atteindre des objectifs en économisant les efforts à fournir : « *L'agencement mécanique concret* d'un dispositif est d'abord destiné à produire

---

<sup>1264</sup> Nous laissons pour l'instant de côté la question des discours, dans la mesure où nous souhaitons clarifier le sens de notre recours à la notion de dispositif. Un exposé simultané créerait une trop grande confusion. Toutefois, la question des discours sera bien évidemment réintroduite dans nos réflexions.

une économie de pouvoir dans la réalisation d'une fonction donnée » (*Ibid.*, p. 20). Nos propres résultats dessinent alors les contours d'un *agencement machinique concret*.

Nous pouvons constater que les trois piliers du consensus participatif entrent largement en écho avec les trois éléments matériels décrits par O. Razac. (1) Les fichiers et listings qui contrôlent les allers et venues et les cibles à atteindre, les techniques d'animation qui sont l'objet d'un marché concurrentiel, constituent les objets techniques. (2) Les fonctionnaires, les prestataires et les universitaires entretenant une activité professionnelle à partir de ces outils (contrôle des fichiers, administration des techniques d'animation, production d'une connaissance sur ces derniers) constituent les collaborateurs. (3) Les participants, entendus comme les individus physiquement présents dans les espaces de participation ouverts et dont la présence et la traçabilité permettent également de souligner l'absence d'autres individus, sont les objets d'action. La participation agit donc en tout premier lieu sur le participant : elle désigne une série d'actions, de discours, d'instruments, de techniques, de professions qui concernent le comportement de ce participant. L'ensemble des expériences étudiées renvoie donc à une même *machine de participation*, pouvant se décliner à travers différents exemples. Le fichier des 11000 est géré par des fonctionnaires qui doivent s'assurer que les participants entrent et sortent des différents espaces créés en temps voulu. La liste des participants aux comités de ligne est alimentée et contrôlée par les fonctionnaires chargés d'adresser les convocations permettant de renouveler cette présence. La liste des responsables associatifs ou des responsables d'autorités publiques permet aux fonctionnaires de leur adresser des injonctions (reposant sur des capacités de financement) à attirer vers eux le plus de « citoyens » possibles à l'occasion de leurs activités. Les annuaires téléphoniques et les techniques d'animation permettent aux prestataires et aux fonctionnaires de garantir que des individus n'ayant aucune prédisposition à se prononcer sur un sujet finissent par exprimer le fruit de leur délibération.

Nous pourrions multiplier ces exemples à l'envi, en sélectionnant différents *agencements machiniques concrets*, regroupant les éléments hétérogènes du Dispositif constitué par la démocratie participative. Le lien avec l'usage du vocable même de « démocratie participative » peut alors être éclairé d'un jour nouveau : sans désigner un consensus de fond concernant les projets et les stratégies politiques des acteurs politiques, l'usage de ce terme désigne une proximité vis-à-vis de ce type d'agencements machiniques. En d'autres termes, plus la démocratie participative est utilisée comme une catégorie de pensée et d'action, plus la machine se renforce et se déploie de manière ostensible. Inversement, l'éloignement ou le scepticisme exprimé vis-à-vis du terme par certains agents entraînent une dérivation stratégique : les agents n'investissent plus la machine et se tournent vers

d'autres moyens d'action, eux aussi relatifs à la « question démocratique »<sup>1265</sup>. Les frontières du consensus participatif, bien que labiles, se dessinent alors un peu plus : parler de démocratie participative, c'est alimenter la *machine concrète de participation* par l'intermédiaire d'une stratégie propre et irréductible.

Pourtant, cet agencement *machinique* ne concerne pas uniquement un accord tacite sur les techniques de la démocratie participative : il véhicule également un discours d'ensemble concernant la norme démocratique auquel chaque participant est amené à adhérer du fait même de sa présence.

## ***B) Une normalisation de la citoyenneté***

Le rapport du Dispositif à la norme est sûrement le point le plus complexe et le moins balisé de la définition du modèle foucauldien. Chaque Dispositif est en effet attaché à un régime d'énoncés qui « règlent les conditions d'apparition des discours » (ce qui peut être dit, ce qui doit être tu, ce qui peut être entendu), tout comme un régime de visibilité liait les éléments matériels. Ces régimes sont alors pourvoyeurs de *normes*, cadrant les comportements individuels. Toutefois, ce cadrage est d'une nature spécifique selon le type de Dispositif étudié. Dans le cas d'un Dispositif disciplinaire, le rapport à la norme est celui d'une « normation ». Michel Foucault définit par là l'opération consistant à définir la norme afin d'opérer le traitement concret des comportements : ainsi, « il y a un caractère primitivement prescriptif de la norme et c'est par rapport à cette norme posée que la détermination et le repérage du normal et de l'anormal deviennent possible » (Foucault 2004 [1977-1978], p. 59). C'est ce processus de normation qui est au centre des inquiétudes de Florence Piron (2005), dans le cadre de sa réflexion sur l'éthique des sciences humaines. Face à la production de données qualitatives et quantitatives toujours plus poussées sur des populations sujettes à l'action de l'Etat, F. Piron souhaite rendre explicite la production de ce type de norme : les programmes d'action publique, appuyés sur des connaissances produites par les sciences sociales, viseraient ainsi à réduire l'écart entre les comportements concrets des individus concernés et une norme de ce que doit représenter un « bon état » du citoyen.

Dans le cas d'un Dispositif de sécurité, le rapport à la norme diffère et prend la forme d'une « normalisation ». Plus que d'imposer une norme descendante, la normalisation prend appui sur la réalité des comportements de différents groupes sociaux, individus, les observe, les étudie et en tire

---

<sup>1265</sup> C'est notamment le cas de *la vice-présidente en charge de la démocratie régionale* (Ile-de-France). Celle-ci estime que son ambition politique (l'émancipation) n'est pas compatible avec la constitution de processus participatifs pouvant alimenter la *machine de participation*. Elle se désintéresse successivement de sa dotation administrative, des dispositifs qui lui sont confiés, des réformes de ces derniers et finit par ouvrir un autre champ de bataille, à savoir la place des conseillers régionaux au sein du conseil régional.

une définition concrète du normal. C'est à partir de cette *moyenne*, caractérisant une population, que la norme de comportement est alors construite et appliquée. Michel Foucault indique :

« On a donc là quelque chose qui part du normal et qui se sert de certaines distributions considérées, si vous voulez, comme plus normales que les autres, plus favorables en tout cas que les autres. Ce sont ces distributions là qui vont servir de norme. La norme est un jeu à l'intérieur des normalités différentielles. C'est le normal qui est premier et c'est la norme qui s'en déduit, où c'est à partir de cette étude des normalités que la norme se fixe et joue son rôle opératoire. »  
(Foucault 2004 [1977-1978], p. 65)

Cette normalité n'est pourtant pas étudiée par hasard. Les tendances majeures caractérisant les évolutions et comportements de la population n'ont de sens qu'à partir du moment où est établi un rapport spécifique entre individu et collectif, que Michel Foucault décrit comme le « gouvernement par l'individualisation ». La rationalité politique contemporaine est marquée par cette manière d'attacher l'un et le multiple, l'individu et la Population : « l'intégration des individus en une communauté ou une totalité résulte d'une corrélation permanente entre une individualisation toujours plus poussée et la consolidation de cette totalité » (Foucault 1994 [1988], p. 1646). Cette relation de pouvoir associe le bon état de santé des individus à celui de la société dans son ensemble<sup>1266</sup>. La normalisation entend donc moins conformer l'individu à un canon du « bon » comportement, que définir la manière dont son comportement peut assurer son salut, celui de la communauté à laquelle il appartient et celui de l'Etat. L'individu n'est plus perçu uniquement comme un sujet de droit, mais comme un agent libre, animé de désir, bon et mauvais, dont la modulation conditionnera la bonne santé de l'entité politique nommé *Population*.

Penser le Dispositif lié à la démocratie participative en termes de normation supposerait d'en dégager une norme, préconstruite et appliquée aux participants. Or, dans ce Dispositif, aucun « bon » état ne peut réellement être dégagé. Celui-ci relève bien plus de la normalisation que de la normation. La normalisation qu'il génère s'appuie en réalité sur un fait élémentaire : il existe un fragment de population, qu'on estime plutôt faible numériquement, qui souhaite prendre part d'une manière ou d'une autre au processus de décision géré par les autorités publiques. Quelques soient les raisons et

---

<sup>1266</sup> M. Foucault (1988) indique en effet que l'apparition d'une nouvelle rationalité politique (« raison d'Etat »), à partir du 18<sup>ème</sup> siècle se caractérise par une relation spécifique entre l'individu et l'Etat : « l'individu n'intéresse l'Etat que dans la mesure où il peut faire quelque chose pour la puissance de l'Etat » (Foucault 1988, p. 1638). La question qui se pose alors est celle des technologies permettant de faire de l'individu une ressource pour la consolidation de l'Etat : « Quelle espèce de techniques politiques, quelle technologie de gouvernement a-t-on mise en œuvre, utilisée et développée dans le cadre général de la raison d'Etat pour faire de l'individu un élément de poids pour l'Etat ? » (p. 1639). De l'utopie, à la pratique puis à la science, la police, pensée comme l'ensemble « des techniques spécifiques qui permettaient à un gouvernement, dans le cadre de l'Etat, de gouverner le peuple sans perdre de vue la grande utilité des individus pour le monde » (p. 1640), incarnerait l'exemple typique de cette technologie politique de l'individu, renvoyant aux logiques de l'apparition de la biopolitique, permettant de faire du peuple une population, dont il convient d'assurer la santé et le bonheur.

les désirs qui poussent ces individus ou ces groupes, le fait est solidement établi. Cette participation prend les traits concrets d'une *coprésence*, c'est-à-dire du fait qu'un groupe d'individus entreprend librement de se rendre au même endroit, au même moment, afin de prendre part à un exercice qui leur est proposé. Ils décideront ensuite, tout aussi librement de retourner d'où ils viennent, tout en envisageant la possibilité d'une nouvelle coprésence. Or, par l'entremise du Dispositif, cette forme spécifique de *participation* est peu à peu ouverte et généralisée à un ensemble toujours plus vaste de groupes sociaux et d'individus.

La normalisation prend alors la forme d'une modulation. On n'oblige jamais les individus à participer. On place les espaces de participation dans leurs environnements quotidiens, tant et si bien, qu'ils doivent toujours trouver un de ces espaces lorsqu'ils décideront de répondre aux appels lancés par les autorités ou s'ils décident de s'engager dans une forme de participation. Si la révolte, la colère ou « l'intérêt général » les emportent, les entraînent vers la participation, ils sauront désormais *où aller*. Mais la normalisation prend également la forme d'une prescription. L'agencement machinique administre des situations de coprésence tel un soin curatif, bénéfique pour l'individu et le corps auquel il se rattache. Au besoin, elle va chercher elle-même les individus pour leur offrir l'opportunité de prendre part à la cure : elle les contacte, leur propose un déplacement et garantit la possibilité (parfois matérielle) de celui-ci. La nécessité de ce soin s'ancre dans une série de savoirs relatifs à l'état de santé démocratique de la population. Celle-ci est réputée comme étant composée d'une large proportion d'individus supposés « en retrait » de la sphère politique classique, soit qu'ils s'abstiennent<sup>1267</sup>, soit qu'ils se replient sur des préoccupations individuelles, soit qu'ils n'accordent plus leur confiance à aucun représentant de l'ordre politique institué. Cette perception est appuyée sur des constats épisodiques et répétitifs (chaque élection, chaque recension des militants des partis, des syndiqués). Ce diagnostic n'est pourtant pas une pure construction : il s'appuie notamment sur le renouvellement des formes militantes (Ion 1999), sur une crise de l'offre de participation, désormais jugée trop ténue, trop inégalement accessible (Gaxie 1978), trop artificielle et manipulée, ou encore sur le constat d'un faible désir de prendre part aux affaires publiques (Hibbing Theiss-Morse 2002). Notre but n'est pourtant pas de mesurer l'écart entre réalité et construction du phénomène, mais de saisir la relation spécifique qu'établit le Dispositif lié à la démocratie participative à l'apathie : celui-

---

<sup>1267</sup> Denis Barbet (2007) a noté la manière dont la science politique s'est progressivement éloignée d'une condamnation du comportement abstentionniste, alors que dans le même temps, la dichotomie entre abstention et participation ne cesse de s'enraciner dans une linguistique du bien et du mal, traversant la presse et la littérature en sciences sociales et reposant sur l'équation suivante : « abstention = anormal = mal = bas = inactif et inerte vs participation = normal = bien = haut = actif et mobile » (Barbet 2007, p. 64). Il est frappant de constater la manière dont les controverses passées des sciences politiques entre une théorie classique de la démocratie percevant de manière positive l'apathie (Berelson, Eckstein, Mac Locksky) et les théoriciens participationnistes (Pateman, Dryzek, Bachrach) semblent s'être inversées. En effet, ce type d'article accuse à demi-mot les politistes de désapprouver l'abstention, en insistant sur une position neutre qui n'a jamais animé les débats les plus fructueux concernant la participation démocratique.

ci considère en réalité que la désaffection politique, réelle ou supposée, d'une vaste proportion de la population est un phénomène *néglatif* mais *naturel*, qui doit être bien plus *géré* que *résolu*.

Se dessine alors une figure normalisée du citoyen, qui sous-tend le Dispositif. Pour assurer la bonne santé démocratique de la population, il n'est jamais envisagé de faire participer toute la population : celle-ci doit en réalité se composer d'un nombre élevé de « citoyens », c'est-à-dire d'individus acceptant *de venir et de parler* lorsqu'ils en ont la possibilité. Les « citoyens » ne négligent pas l'opportunité qui leur est offerte. Ils affirment par là une prise de conscience : celle de leur part de responsabilité dans les limites du système politique en place, dans l'échec probable de l'action publique. Ils agissent alors en conséquence, en luttant contre leur propre apathie<sup>1268</sup>. Le Dispositif repose au final sur une *responsabilisation*, répondant à une urgence (défendre la démocratie), dont la preuve est administrée par l'acte de présence et de parole. Les « citoyens » entreprennent de *lutter contre la dégénérescence du corps politique* par une *modification de leur propre comportement*. Ce qui transforme les participants en « citoyens », c'est moins leur degré de naïveté, d'ignorance ou d'exclusion que leur déplacement, leur présence et leur parole ainsi « déplacée ». Cette normalisation explique la cacophonie terminologique du terme même de « citoyen », lorsqu'il est employé par les autorités publiques : la citoyenneté ne décrit plus des caractéristiques juridiques fixes, ou une série de droits et de devoirs, mais une modification comportementale. Un chef d'entreprise, un boulanger, un chef de service de commune, un militant associatif, un conseiller général peuvent être faits « citoyens » par ce même processus de déplacement.

Le Dispositif se présente alors comme une véritable *machine concrète de participation*, qui entreprend d'assurer les occasions de *coprésence*, qu'elle draine les désirs de participation ou les provoque. La coprésence peut être ponctuelle (assister à une réunion), répétitive (assister aux différentes sessions d'un même groupe), chargée de contrainte (venir pour délibérer), symbolique (être présent à la tribune d'une assemblée) voire virtuelle (adresser une lettre ou un courrier électronique en son nom propre, venir débattre sur un forum de discussion), mais suppose toujours que les coprésents répondent en temps et en heure à une sollicitation qui leur est extérieure. Les élus et administrateurs peuvent constituer l'épicentre du dispositif, mais pas obligatoirement : de

---

<sup>1268</sup> Il est intéressant de noter que la conception de l'apathie véhiculée par les acteurs étudiés dans notre thèse s'apparente fortement à celle livrée par Nina Eliasoph (1998). En effet, l'apathie politique est décrite par la sociologue américaine comme le résultat d'un travail social complexe dans lequel les individus choisissent d'éviter certains problèmes dits « politiques ». L'apathie n'est plus envisagée comme un simple enfermement de l'individu sur lui-même, mais comme *un processus raisonné* impliquant l'insertion de l'individu dans un groupe et la maîtrise de la grammaire politique. L'apathie, pensée comme processus, devient alors l'objet potentiel d'une action gouvernementale : en intervenant sur le comportement et les choix des individus, il semble possible de gérer ce phénomène, compréhensible à l'échelle individuelle mais négatif à l'échelle de la Population.

nombreux dispositifs confrontent les participants aux participants, sans que les responsables politiques de tutelle ne soient également présents. Bien sûr, ces derniers ne sont jamais totalement absents, mais la coprésence démultipliée met à l'épreuve leur capacité de mise en scène d'une ubiquité politique (Le Bart Lefebvre 2005). La coprésence est un processus qui se veut également en extension : les coprésents sont invités à inciter leurs congénères à se rendre dans les espaces dédiés, où à livrer leur témoignage, assurant ainsi la promotion de cette coprésence.

Le Dispositif lié à la démocratie participative constitue donc un ensemble technologique destiné à encadrer les comportements démocratiques d'un fragment toujours plus vaste de population, sans que les individus soient nommément sommés de participer. La machine ainsi déterminée, que nous appellerons à présent *machine concrète de participation*<sup>1269</sup>, repose alors sur des rouages très concrets et peut être décrite dans ses modalités de fonctionnement.

### ***C) La machine concrète de participation***

La *machine concrète de participation* exerce une relation de pouvoir sous une forme principale : le *mouvement*. La *machine de participation* provoque le mouvement (elle l'administre) autant qu'elle ne prétend s'en alimenter (elle est administrée par le mouvement). D'une part, la machine redéfinit perpétuellement les modalités de son fonctionnement. Ce mouvement est au cœur même de la machine. Le lien entretenu par ce dispositif à l'idée de démocratie participative n'est pas un lien descriptif ou statique : le terme apparaît comme le centre des controverses concernant ce mouvement, chacun essayant de faire correspondre un type de fonctionnement avec la définition « vraie » de la démocratie participative (1). D'autre part, nous nous attarderons sur la place des mouvements symboliques que constituent l'expérience et la réforme dans l'existence même de la démocratie participative. Toutes les expériences adoptées reposent sur leur capacité à s'aménager et à répondre à des investissements stratégiques divers (2). Nous aborderons enfin les conséquences analytiques de la mise au jour d'une hypothèse telle que celle de la *machine de participation*, en insistant sur le caractère intermédiaire et exploratoire de son usage (3)

#### **1) Le déplacement démocratique participatif**

La *machine de participation* est une *machine du mouvement*. Participer, c'est faire l'épreuve physique d'une coprésence, assurée selon deux axes structurants : la mise à disposition de *lieux concrets*, à partir desquels seront envisagées plusieurs modifications du comportement des individus. La machine dispose et administre un ensemble d'objets matériels permettant ainsi le déplacement

---

<sup>1269</sup> Jean-Pierre Gaudin (2007, p. 7) avait déjà évoqué « les agencements concrets de démarches de participation », signalant qu'une compréhension de l'accumulation de démarches interrogeait sur le sens global de la démocratie participative.



physique des individus, afin de susciter chez eux un autre type de déplacement, plus symbolique. Revenons succinctement sur les principales caractéristiques de ces deux mouvements.

La machine ne dispose pas d'un lieu physique principal, mais procède à la production incessante de micro-lieux éphémères dont l'accumulation finit par mailler le territoire. Pourtant, même éphémères, ces lieux sont bels et bien faits de murs, de portes, de sièges, de vitres, bref d'éléments matériels concrets. Il s'agit en général de salles de diverses capacités, utilisées par ailleurs pour d'autres fonctionnalités (centre de congrès, salle des fêtes, espace d'exposition, salles de réunions, cantines). Lors de la mutation ponctuelle de ces lieux en espaces de participation, ils se drapent d'un décorum officiel : pancarte du conseil régional, installation d'une tribune, de tables de travail, de présentoirs. Les individus amenés à pénétrer dans ces espaces peuvent également participer physiquement à ce décorum : l'attribution de badges nominatifs ou la remise de documents font des individus les « participants » tant attendus. La fin des sessions de réunion met un terme à l'ouverture des espaces participatifs. Les lieux retrouvent leur fonctionnalité et les participants perdent leur distinction de « participants », même si l'inscription volontaire sur les feuilles de présence leur donne la possibilité de faire enregistrer administrativement l'acquisition de ce statut. A. Garrigou a fait de l'apparition de l'isoloir, comme technique de vote, la consécration d'un mouvement de désencastrement social de la sphère politique (Garrigou 1992 ; Offerlé 1993). Faute d'être un « simple meuble », l'isoloir apparaît ainsi comme un instrument permettant de mettre « un point final au développement de l'individualisation (matérielle) de l'acte de vote et à la construction (symbolique) de sa signification » (Offerlé 1993, p. 141). En écho à cette analyse, l'apparition de nouveaux espaces physiques démocratiques interroge le mouvement à l'œuvre à travers leur apparition.

Si aucun acte réglementaire n'est venu sanctionner l'organisation commune de ces espaces (contrairement au vote), les règles d'un marché concurrentiel tendent à le faire. Un lieu participatif obéit ainsi à des règles précises quand à la circulation de la parole, la disposition des individus, les étapes successives de cette disposition (en assemblée générale, en sous-groupes), les produits qui doivent résulter de la réunion (avis, compte-rendu, décision). Ces règles font l'objet de marchés publics, d'élaborations techniques et de travaux administratifs. La participation exige des méthodes, comme ne cessent de le rappeler ses plus actifs partisans<sup>1270</sup>. Ces méthodes sont d'autant plus importantes qu'elles servent à la fois à *réglementer* (favoriser tel ou tel type d'expression orale et d'attitudes<sup>1271</sup>) et à *libérer* les participants : ces derniers doivent en effet être amenés à inverser les

---

<sup>1270</sup> Le souci de la méthode transparait dans l'ensemble des dispositifs étudiés, même si l'importance accordée à la méthode est particulièrement visible en Nord-Pas-de-Calais, pour des raisons essentiellement historiques (Cf. Chap. 5, partie III, C).

<sup>1271</sup> Ces logiques sont particulièrement visibles dans les Ateliers Citoyens de Rhône-Alpes. En effet, à l'entrée de chacun d'entre eux, les participants (citoyens et autres) sont invités à signer une charte leur indiquant la nécessité d'adopter une

logiques de confiscation de la parole, à s'approprier le débat, à intervenir, de manière impertinente parfois, en bref à transformer leur bruit de foule en paroles de participants.

Le mouvement physique fait donc place au mouvement symbolique. En effet, une fois leur présence physique assurée, les participants sont invités à se détacher de leurs conditions sociales d'appartenance (totalement dans le cas d'une conférence de citoyen, partiellement dans le cas d'un comité de ligne) pour être à même de participer. Pour concrétiser ce déplacement, la *machine de participation* distribue des ressources. Ainsi, tout comme le « panoptique est une machine à distribuer de la lumière », la démocratie participative peut être considérée comme une machine à distribuer de la *parole* et du *regard*<sup>1272</sup>. Les individus présents sont en effet invités à prendre la parole. Cette prise de parole est prévue, déterminée par des méthodes : par petits groupes, en assemblée, par jeu de suggestion, par cartographie, par *post-it*, gommettes, vignettes, dessins. Elle se tient lors de plages horaires fixes : le débat avec la salle suite aux exposés introductifs, la discussion collective avant l'audition des experts. Malgré des statuts différents (avis délibéré, proposition, idée, constat, question, expression d'un intérêt personnel ou corporatif) auxquels le caractère aléatoire de sa prise en compte fait écho (l'écoute sélective régnant en maître dans les dispositifs étudiés), cette parole doit impérativement être extraite des comportements individuels. On n'imagine pas plus un dispositif participatif sans assemblée de participants, que dotés d'une assemblée silencieuse. Mais la démocratie participative distribue également du *regard*. En effet, elle donne à voir aux participants le spectacle de la participation : le responsable régional est *là*, à l'instar des autres partenaires, directeur du service TER, représentant de la Direction du Travail, maire d'une petite commune, expert en physique nucléaire, habitants d'un quartier défavorisé. La démocratie participative distribue ainsi un droit de regard, par la possibilité d'*être là*.

Or, ces deux matières ainsi distribuées permettent aux individus physiquement présents de se déplacer, au-delà de leur statut propre, de leurs caractéristiques sociales et économiques. Ce déplacement est toutefois la source de controverses. En effet, selon les investissements stratégiques différenciés, les expériences participatives entendent administrer différents types de mouvement : un mouvement socio-économique (*émancipation*) dans le cas de populations « exclues » ou « précaires » qui dépassent leur situation de domination pour prendre part au débat, un mouvement technique (*intérêt général*) dans le cas d'usagers ou d'associations locales dont on attend qu'elle ne se contente pas de défendre leurs intérêts privés, un mouvement institutionnel (*partenariat*) dans le cas d'acteurs organisationnels n'ayant pas pour habitude d'agir ensemble, un mouvement savant

---

attitude propice au débat. Ces règles d'attitude, plus ou moins tacites, ont d'ailleurs été largement à la base de la critique adressée notamment par Lynn Sanders (1997) aux logiques de délibération.

<sup>1272</sup> O. Razac signale que « l'hôpital est une machine à distribuer l'air, comme le panoptique est une machine à distribuer la lumière » (*Ibid.*, p. 24).

(*délibération*) dans le cas d'individus tirés au sort dont on attend qu'ils produisent une opinion renseignée à propos de sujets dont ils ne sont « spécialistes ». Ces mouvements ne sont pas exhaustifs mais renvoient à la pluralité des attentes vis-à-vis du comportement des participants. Malgré les controverses pouvant survenir concernant les attentes placées dans le mouvement participatif, le principe d'un mouvement constitue le socle de toutes les démarches.

Il se dégage donc deux dimensions concrètes des dispositifs : ce qui amène les individus jusqu'aux lieux, et ce qui permet leur adaptation comportementale au sein de ces lieux. Or, la gestion administrée de ces deux dimensions, donne à voir un autre rapport au mouvement, concernant cette fois-ci la *machine de participation* en tant que telle.

## 2) L'expérimentation, au-delà du symbole

La *machine de participation* est ensuite une *machine en mouvement*. Comme nous n'avons cessé de le constater, la démocratie participative ne décrit pas un ensemble de pratiques balisées dont serait exclue d'office telle pratique et telle autre incluse. En cela, Archon Fung (2006) rappelle que le caractère « participatif » d'un dispositif ne se détermine pas selon des critères objectivés et communément partagés, mais bien par rapport à une situation de départ, politiquement et socialement située. Or, rappelons-le, tout dispositif se revendiquant comme « participatif » doit répondre à trois questions : qui participe, sous quelle forme et à quoi ? Les expériences participatives, si elles apportent une multiplicité de réponses à ces questions sont en réalité collectivement animées par un mouvement interne : celui de l'expérience.

Comme dans tout Dispositif foucauldien, *l'expérience* joue un rôle fondamental dans la *machine de participation*. En effet, Michel Foucault identifie un processus de « surdétermination fonctionnelle » qui permet la reproduction du dispositif<sup>1273</sup>. Ce processus veut que « chaque effet, positif ou négatif, voulu ou non voulu, vient entrer en résonance, ou en contradiction, avec les autres et appelle à une reprise, un réajustement, des éléments hétérogènes qui surgissent çà et là » (Foucault 1994 [1977], p. 299). Le dispositif s'adapte sans cesse, sans pour autant disparaître, en fonction des réinvestissements stratégiques qui s'en saisissent<sup>1274</sup>. La dimension *expérimentale* de la démocratie participative constitue en ce sens son principal moteur. L'arrêt d'une réflexion permanente sur les questions du « qui participe », du « comment » et du « à quoi », est tout à fait incompatible avec l'usage même de la notion de démocratie participative. La démocratie participative apparaît donc à la jonction de deux types d'expérimentation : une accumulation d'expériences, permettant de chercher

---

<sup>1273</sup> Ce processus complète le processus de réinvestissement stratégique, que nous avons déjà abordé

<sup>1274</sup> Cette idée est particulièrement présente dans *Surveiller et Punir* (Foucault 1975). L'apparition et les mutations de la prison s'alimentent en permanence de ses remises en cause et de ses crises. La prison en tant que dispositif ne fait que se renforcer et se pérenniser alors même qu'elle est l'objet de critiques, et ce, dès son apparition. L'incessante (re)découverte des problèmes sociaux qu'elle engendre débouche invariablement sur son maintien.

les formules adéquates et la correction interne des expériences, s'adaptant aux effets de rétroaction (*feed-back*). Bien entendu, cette mise en valeur de l'action expérimentale n'est pas neutre. Elle correspond à au moins deux usages politiques.

Premièrement, elle prévient les instigateurs des expériences contre les attaques en termes d'impact décisionnel. Les exigences de prises en compte effective, d'impacts ou de conséquences de la participation sont noyées dans le volet expérimental de la démocratie participative. Nous avons montré par ailleurs (Gourgues 2010b) que la taille des régions françaises alimentait cette protection donnée par l'expérience : le fait d'avoir pu mettre en place une démocratie participative méthodologiquement « fiable » à l'échelle contre-intuitive d'une région<sup>1275</sup> est considéré comme une victoire. Deuxièmement, l'expérimentation, conçue comme un processus de correction permanente, ne correspond jamais à un processus d'abandon ou de changement de direction. Entre 1986 et 2010, aucun dispositif participatif n'a été abandonné, malgré des crises profondes (CTEF de Rhône-Alpes) et des tentatives de sabotage (CRJ d'Ile-de-France). Les effets de *lock-in* institutionnels et l'inertie des choix politiques (Pierson 2000) peuvent expliquer cet effet d'enracinement dans le cas de certains dispositifs progressivement « coulés » dans le paysage urbain, tels que les FPH du Nord-Pas-de-Calais, ou dans l'apparition de méthodes de participation législativement reconnues, comme les comités de ligne ou les différents schémas. La rhétorique de l'expérimentation joue dans ce processus un rôle tout à fait crucial : les défauts sont moins des éléments de « mise en crise » de l'expérience que des éléments de correction. L'expérience est donc une dynamique réflexive.

Au final, l'usage politique de l'expérimentation se distingue de celle évoquée par Murray Edelman (1991) à savoir la *priorisation* de l'action sur les *effets de l'action*. En suivant la conception d'une sphère politique organisée comme un « spectacle » géré en fonction d'une production incessante de symboles<sup>1276</sup>, M. Edelman affirme que l'action politique en elle-même fait de plus en plus office de solution : « Dans différents secteurs de la vie politique, se focaliser sur un évènement qui promet plus qu'il ne rapporte est devenu une démarche rituelle » (Edelman 1991, p. 57). L'auteur illustre son propos par l'exemple de la tenue d'élections « libres » dans un pays tenu par un despote. Pour lui,

---

<sup>1275</sup> Contre-intuitive car prenant à rebours l'enseignement de Robert Dahl et Edwin Tufte (1973) selon lequel la taille des territoires est proportionnellement inverse au degré de participation réalisable. Si le système politique démocratique veut continuer à être efficace il devrait donc renoncer à une forte participation des citoyens. La solution envisagée par les deux auteurs à ce dilemme est donc d'assumer qu'il n'existe pas d'optimum territorial démocratique, tout en cherchant à établir un nombre correct de « niveaux » (*levels*) qui, du fait de leur bonne interaction et complémentarité, permettent de réaliser à la fois l'idéal de participation (petite taille) et l'idéal d'efficacité (grande taille).

<sup>1276</sup> Dans son ouvrage intitulé *The Symbolic Uses of Politics*, Murray Edelman (1985) entreprend de mettre au jour la portée éminemment symbolique de la production des programmes de gouvernements, à une époque où les *policy science* sont largement dominés par le paradigme Laswellien (les politiques publiques sont conçues comme moyens d'arriver à des fins). L'usage symbolique de l'action gouvernementale vise notamment selon Edelman un but de pacification : la construction d'une image de leader, de décideur, permet aux hommes politiques de maintenir une « inactivité » (*quiescence*) parmi la population.

« la publicité donnée à ces actions qui importent plus par leur aspect spectaculaire que par leur effet réel est une véritable manœuvre politique » (*Ibid.*, p. 58). La logique est similaire concernant l'innovation, que Murray Edelman définit comme une sorte de vernis stratégique indispensable à la construction d'un leadership politique. Si tout gouvernant est absolument contraint par l'orthodoxie que lui impose sa position, il lui est indispensable de se présenter comme un innovateur :

« En général, les dirigeants sont conduits à respecter le *statu quo* : tel est le prix à payer pour accéder au pouvoir et le conserver, même s'il importe aussi que le conformisme soit masqué par une dramaturgie rhétorique et gesticulatoire donnant une fausse impression d'innovation. Dans les rares occasions où une nouvelle classe ou un autre groupe social est en passe de se trouver en position dominante, les gouvernants sont contraints de promouvoir des changements reflétant le nouvel alignement » (Edelman 1991, p.105)

Or, si cette approche fait effectivement écho à d'importants éléments de la *machine de participation*, elle ne résume pas à elle seule la portée de sa mise en œuvre. Au-delà du symbole, du discours sur l'action et du volontarisme de façade, la machine déplace bel et bien des individus, les implique, modifie leur entrée dans la sphère politique légitime. De plus, la machine est utilisée dans un sens particulier qui indique qu'au-delà du message symbolique véhiculé par l'expérimentation démocratique, les dispositifs entendent étendre leur influence au plus grand nombre. Ainsi, ce que les acteurs régionaux désignent eux-mêmes comme « expérimentation », tend en réalité vers un accroissement permanent du degré d'ouverture des dispositifs adoptés. Comme nous l'avons montré à travers les trois opérations de traçabilité du participant, les dispositifs étudiés sont tous animés par une tension les conduisant à étendre leur capacité de pénétration<sup>1277</sup>. Schématiquement, nous pourrions affirmer que les expériences de participation ne forment une *machine de participation* qu'à partir du moment où elles tendent toutes à mieux pénétrer le corps social, à atteindre des individus qu'elles n'atteignaient pas jusqu'alors.

### 3) Machine et stratégies : quels usages du structuralisme ?

L'assimilation de la démocratie participative à un dispositif unique, à une *machine concrète de participation* doit toutefois être appréhendée pour ce qu'elle est : un tournant structuraliste, dans lequel les acteurs et leurs stratégies se voient minorés et courent le risque de disparaître. Le recours fragmentaire et ciblé aux propos tenus par Michel Foucault n'est en ce sens ni anodin, ni neutre et

---

<sup>1277</sup> Nous différencions cette approche de celles en termes d'inclusion, dans la mesure où elles supposent que les populations devant être intégrées sont celles disposant des plus faibles ressources sociales, politiques et économiques (Young 2000). Cette aspiration à l'inclusion est également incarnée par l'expérience de Porto Alegre. Les différents observateurs de l'expérience (Abers 1996 ; Gret Sintomer 2002) n'ont pas manqué de souligner sa capacité à attirer les populations les plus pauvres et les plus marginales au cœur du processus participatif. Notre définition de la pénétration englobe cette idée d'inclusion, sans s'y restreindre. Les populations visées par la participation, cette fois-ci dans un cadre non normatif, peuvent en effet disposer de caractéristiques sociales très variées.

nécessite l'explicitation des cadres analytiques de ce recours. Plus précisément, le recours à l'imaginaire de la *machine* court deux risques : celui d'une méprise scientifique et d'une facilité politique. Deux risques que nous tenons à éviter.

Scientifiquement, l'usage d'une forme de structuralisme peut laisser penser que l'idée de la machine désigne une continuité spatiale et historique hégémonique et totalisante. La machine, c'est ce qui serait partout, tout le temps, au-dessus et malgré les acteurs. Un ensemble toujours plus vaste d'éléments empiriques pourraient alors venir confirmer la présence de cette machine, témoin de la structure. Les dangers d'une telle posture ont été soulignés par Jacques Revel (1997) dans le cas de l'histoire. Or, les enseignements tirés par l'historien nous permettent d'éclaircir l'usage scientifique de la notion de machine. En effet, selon J. Revel, l'école des Annales a trouvé chez Foucault une forme d'histoire structurale, c'est-à-dire « une histoire sans sujet, sans acteurs ni auteurs – ou, plus exactement une histoire dans laquelle les acteurs perdent leur initiative et les auteurs leur autorité » (Revel 1997, p. 111), cristallisées dans l'existence d'« organisations discursives englobantes », réparties selon l'archéologie foucauldienne en « larges plages temporelles séparées par des discountés fortes » (*Idem*). Le but de cette histoire structurale est alors de saisir le propre des plages historiques étudiées : « A chaque fois, ce qui est en cause est l'identification d'une configuration autonome à travers une série de traits spécifiques qui la distinguent de celles qui la précèdent et de celles qui la suivent » (*Ibid.*, p. 112). Plus exactement, « l'idée s'affirme fortement que la tâche privilégiée de l'historien est bien de reconstruire un réseau d'interdépendance entre des faits dont l'agencement spécifique identifie un moment » (*Ibid.*, p. 113). Or, « l'imaginaire de la machine »<sup>1278</sup> contenu dans cette histoire structurale (essentiellement construit autour de l'apparition de l'hôpital moderne) a finalement débouché sur une forme de fonctionnalisme stérile : les historiens mettent alors au jour un « vaste archipel institutionnel » (école, hôpital, prison, asile, famille), en écho à une critique politique radicale des années 1970 : « On entreprend alors de repérer l'institution partout à l'œuvre dans le corps social, où elle inscrit des formes indéfiniment démultipliées de contraintes et de ségrégations » (*Ibid.*, p. 118). *L'imaginaire de la machine* permet alors à toute une série de scientifiques (sociologues, urbanistes, architectes, linguistes, médecins) de trouver « ce que l'on pourrait nommer

---

<sup>1278</sup> Cet imaginaire, correspond au « projet de rendre compte d'un certain nombre d'institutions comme de machines sociales saisies dans leur matérialité d'objets (une distribution spatiale, une architecture, un urbanisme), comme dans leur matérialité fonctionnelle (politique, économique, gestionnaire) » (*Ibid.*, p. 116). Cet usage renvoie à la volonté de rendre compte d'un fonctionnement *machinique* du social, à savoir « une société entièrement réglée comme un mécanisme d'horlogerie, qui produirait puis entretiendrait elle-même ses régularités gestionnaires et la connaissance d'elle-même qui lui est nécessaire. Ce qu'on appelle alors une « police » a été l'un des lieux privilégiés de cet investissement utopique » (*Idem.*). Cette ambition franchit un pas épistémologique : celui de « rendre compte des structures portantes de la société en tant que telles, en refusant tout subjectivisme, celui de la conscience comme celui de l'action » (*Idem.*) et, par la même occasion, d'assumer le fait que « le thème de la machine a donc eu pour corolaire l'effacement des acteurs » (*Idem.*)

une idéologie scientifique et sociale à laquelle il offrait un jeu de représentations et toute une gamme de points d'application » (*Idem*).

L'apparition des termes de *stratégies*<sup>1279</sup> et de *tactiques* ont permis de relativiser cette posture. Les travaux de Michel de Certeau (1980) vont notamment mettre un terme à la subordination des *stratégies* à la *machine*, dans la mesure où ils pointent « plutôt un déplacement du regard qui, depuis les ensembles englobants, se déplace plus volontiers désormais vers les comportements des acteurs sociaux et sur les modalités de leur action » (*Ibid.*, p. 121). C'est alors la conception même du social qui évolue :

« A l'imaginaire de la machinerie acéphale ou à celui des stratégies obligées, qui avaient été si généralement acceptés, se substitue la représentation d'un espace social discontinu, irrégulier, régi par des formes de rationalité discrètes, offrant aux acteurs des prises, des possibilités de se mouvoir » (Revel 1997, p. 122)

L'étude des institutions fait place à celle de l'expérience, du vécu, des résistances que le sujet oppose aux relations de pouvoir dans lesquelles il est inséré<sup>1280</sup>. Les conduites, « c'est-à-dire des actions, des choix, des négociations, mais aussi des contraintes et des conflits, là où l'on posait volontiers en maxime la confrontation de l'espace social à ces conditions de possibilité définies hors de lui » (*Ibid.*, p. 123), deviennent l'épicentre de cette approche. En d'autres termes, la formulation d'un *imaginaire de la machine* doit prendre garde aux visions du social qu'elle véhicule, dans la mesure où celles-ci peuvent s'avérer incompatibles avec la prise en compte des *stratégies* et plus fondamentalement des *conduites*.

Politiquement, le détour par le structuralisme ne doit pas être pris pour une posture critique close. Evoquer la *machine* n'est pas un marqueur de radicalité, mais bel et bien un instrument d'analyse. Frédérique Matonti (2005) a souligné le risque d'une politisation excessive des thèses

---

<sup>1279</sup> Si l'introduction des stratégies rappelle que « les choses sont, en fait, un peu plus compliquées » (*Ibid.*, p. 118), elles ne chamboulent pas véritablement les grilles structuralistes. Pourtant, c'est bien une définition différente du social qui se donne à voir. Alors que le structuralisme appréhende le social comme un agencement global, dans lequel les acteurs ont des positions différentielles - « Mais ces positions particulières, dont l'étude est alors menée de façon quasi systématique dans de très nombreuses monographies, ne prennent sens qu'au sein d'un ensemble qui les englobe et qui leur confère une signification » (Revel 1997, p. 119) - l'introduction des stratégies s'apparente au retour de l'acteur (collectif), mais surtout à une nouvelle perception du social, perception « dans laquelle les relations entre les acteurs sont comprises comme des rapports de concurrence, de solidarité, de lutte et de négociation » (*Ibid.*, p. 120). Malgré ce glissement, l'intégration de la stratégie permet également d'asseoir encore un peu plus l'imaginaire de la machine, dans la mesure où « la stratégie a servi ici à renforcer la conviction que les acteurs étaient agis au sein de dispositifs institutionnels inexorables » et devient par la même « le simple effet d'une mécanique sociale anonyme et surplombante » (*Ibid.*, p. 120).

<sup>1280</sup> Jacques Revel illustre ce passage en s'attardant sur la réception des travaux de Norbert Elias : on passerait ainsi d'une réception d'Elias exprimée en termes de « mise en place d'une immense machine sociale », à la prise en compte des *formules des besoins* qui permettent de comprendre « le degré d'interdépendance qui ont réuni et qui réunissent à la cour différents individus et groupes d'individus » (*Ibid.*, p. 123).

structuralistes<sup>1281</sup>, correspondant à l'assimilation progressive de « l'usage de thèses étiquetées comme structuralistes » à « un marqueur de radicalité politique » (Matonti 2005, p. 49). Les lectures, interprétations et usages des travaux « cardinaux » de Roland Barthes, Louis Althusser et de manière plus incertaine Michel Foucault<sup>1282</sup>, auraient alors politisé le structuralisme, en le rapprochant des avant-gardes politiques et artistiques ou en l'érigeant comme analyseur de Marx. Sans nous engager dans une discussion du positionnement structuraliste et politique de Michel Foucault, il nous paraît tout à fait crucial de ne pas reproduire ce type de politisation. Pour ce faire, nous proposons donc de maintenir l'idée de *machine de participation*, sans considérer la notion comme signifiante en elle-même : en l'évoquant nous n'entendons pas mettre au jour l'implacable production d'une machine de contrôle social, qui rangerait les espaces de participation dans le sillage des prisons et des asiles. Dans notre réflexion, le recours à l'idée de machine n'a pas de prétention critique en soi. Certes, nous recourons à une vision du social proche du structuralisme, mais nous souhaitons en faire le point de départ de notre réflexion, plutôt que l'aboutissement d'une démythification.

Par conséquent, nous proposons de nous appuyer sur l'existence d'une *machine de participation* pour ré-explore les résultats empiriques produits, mais également nos cadres d'analyse originaux. La conception de l'institution régionale et du processus de régionalisation, ainsi que les liens unissant démocratie, technologies et gouvernement peuvent être analysés dans une perspective renouvelée, grâce à l'introduction de la *machine de participation*. Celle-ci n'est pas un résultat de recherche signifiant en soi. Elle représente une notion intermédiaire, permettant de ré-agencer nos éléments empiriques et par là même d'explorer des voies analytiques renouvelées concernant le recours toujours plus important aux technologies de la participation citoyenne.

## II- La régionalisation comme processus inversé

Evoquer l'existence d'une *machine concrète de participation* impose immédiatement une relecture du cadre d'analyse que nous nous étions fixé, à savoir : l'institution régionale. En effet, l'intérêt d'un

---

<sup>1281</sup> F. Matonti applique une lecture sociologique classique à ce processus de politisation : « Ainsi et si l'on reprend très librement la définition par Jacques Lagroye de la politisation comme « requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités », le structuralisme du milieu des années 1960 au début des années 1970 apparaît bien comme une théorie « requalifiée » par des producteurs intellectuels individuels ou collectifs (revues, maisons d'édition, news magazines, etc.) » (Matonti 2005, p. 49)

<sup>1282</sup> L'auteure avance de manière prudente sur l'assimilation de Michel Foucault au groupe des auteurs ayant « politisé » le structuralisme. Ainsi, la publication en 1966 de *Les Mots et les choses* de Foucault obtient « une grande visibilité critique », comme l'indique effectivement Jacques Revel. Pourtant, Frédérique Matonti ne s'aventure pas dans une lecture de la trajectoire et de la production de Foucault, comme elle peut le faire avec Althusser et Barthes. Elle note toutefois, en conclusion : « Ces hypothèses mériteraient d'être vérifiées par l'examen des cas de Michel Foucault et de Jacques Derrida notamment, mais aussi par la multiplication des objets dorénavant abordés sous cet angle : cinéma, théâtre, jazz » (Matonti 2005, p. 70).



détour par la notion de dispositif est d'explorer le phénomène dit de « régionalisation » sous un angle renouvelé. Plus précisément, la *machine de participation* nous permet d'éclairer la dynamique à l'œuvre entre institution régionale, au sens organisationnel du terme, démocratie participative et pouvoir. Notre argument est donc le suivant : l'institution régionale n'est pas le point de départ mais bien le point d'arrivée d'un processus d'institutionnalisation de la participation citoyenne. L'institution régionale ne sort ni réellement gagnante, ni réellement perdante de cette institutionnalisation. Il n'existe pas de régions en pointe de l'affirmation politique et de l'innovation et d'autres régions plus en retrait (ou en retard). Les régions françaises participent, en réalité, à un phénomène plus vaste et discontinu, à savoir la construction progressive d'une capacité gouvernementale de mise en participation du social. Les régions ne sont qu'un acteur, incertain, hésitant et discontinu de ce phénomène.

La démonstration de cet argument sera conduite en trois temps. Premièrement, il convient de comprendre la manière dont l'idée même de *machine de participation* nous amène à interroger les fondements théoriques du processus de *régionalisation* (A). L'analyse d'inspiration foucauldienne de l'action publique permet en effet de concevoir l'institution régionale comme la cristallisation institutionnelle de la gouvernementalisation d'un rapport de force préexistant. Deuxièmement, cette cristallisation affecte le processus même de régionalisation. La démocratie participative, si elle est adoptée en conformité avec les règles institutionnelles régionales, les remet partiellement en cause (B). L'économie institutionnelle interne des conseils régionaux se voit indéniablement affectée par l'adoption d'une *machine de participation*. Troisièmement, les régions étudiées apparaissent désormais comme des institutions se dotant progressivement d'un outillage participatif, formant une véritable capacité de gouvernement (C). Cet outillage affecte leur capacité d'action dans différents sous-systèmes d'action publique, sans pour autant leur permettre de dominer ou de remplacer tel ou tel centre de pouvoir, mais constitue en lui-même une capacité d'un genre nouveau.

### ***A) Théorie de la région et processus de régionalisation***

Dans leur article programmatique concernant les « capacités européennes des régions », Caitriona Carter et Romain Pasquier (2006) insistent sur la nécessité d'affranchir l'étude de l'action collective d'une ontologie de l'Etat, qui n'offrirait que deux alternatives : soit les régions se renforcent, soit elles s'affaiblissent par l'intermédiaire de la gouvernance multi-niveaux (Carter Pasquier 2006, pp. 9-10). La sociologie de l'action politique proposée par les deux auteurs entend moins arbitrer le résultat (temporairement) fixe d'un processus, qu'interroger la nature du processus lui-même. Toutefois, il nous semble que la rupture ontologique peut être poussée un peu plus loin que la proposition de C. Carter et R. Pasquier. En effet, l'étude de la *machine concrète de participation*

régionale nous pousse à nous éloigner du giron d'une analyse de l'action publique trop centrée sur l'ambition finale de la construction d'une théorie de l'Etat (Qu'est ce que l'Etat ? Comment et pourquoi domine-t-il les autres sources d'autorité ?)<sup>1283</sup> et par extension d'une théorie de la région (A quel type de gouvernement correspond la région ? Parvient-elle à s'imposer ou pas face aux autres sources d'autorité ?). Classiquement, les idées de régionalisme ou de régionalisation s'ouvrent quasi exclusivement sur un constat de base : l'Etat se transforme, mute, se restructure, ou perd sa centralité. Ainsi, les phénomènes régionaux ne seraient interprétables qu'à partir du moment où l'horizon théorique est celui de la reconstitution de ces changements, permettant d'établir une nouvelle théorie de la régulation et de l'ordre, permettant ainsi de situer chaque acteur territorial dans ce schéma final. Nous l'avons vu, la démocratie participative peut effectivement alimenter ces débats et ces préoccupations. Mais la *machine de participation* ouvre sur un tout autre rapport à la production finale d'un ordre social et politique.

La régionalisation agit comme un processus stratégique qui conduit une autorité régionale à tenter d'agir dans une partie de monde social sur lequel elle n'intervenait pas jusqu'à présent. Elle n'est plus une évolution juridique pouvant être le point de départ d'une mobilisation (la régionalisation peut être investie par le régionalisme) mais constitue le point d'arrivée d'un processus contingent qui peut être comparée au processus d'*étatisation* tel que défini par Pascale Laborier et Pierre Lascoumes (2005). En effet, ce concept, emprunté à Michel Foucault, permet aux deux auteurs de qualifier l'émergence d'une action d'Etat dans un champ toujours plus vaste de secteurs. Cette notion signifie que faute de préexister aux rapports de force présents dans la société, l'Etat en assume progressivement et de manière contingente, la tutelle, comme l'illustre l'exemple du pouvoir de surveillance : « que le nouvel agent du pouvoir devienne l'Etat à l'époque moderne signe de fait le déclin des agents traditionnels du pouvoir de surveillance » (Laborier Lascoumes 2005, p. 50). En d'autres termes, l'Etat n'est plus conçu comme un organe fixe et préexistant doté d'un pouvoir lui permettant de prendre en charge la société, mais comme le résultat de processus, souvent microsociologiques, d'exercice d'une tutelle (conduite des conduites d'autrui) constamment redéfinie. L'Etat n'est plus le sujet d'une théorie globale, destinée à comprendre sa place dans le maintien d'un ordre et d'une régulation sociale plus vaste, mais l'aboutissement contingent d'une gouvernementalisation de rapports de force préexistants. Cette perspective avait été préalablement formulée par Nikolas Rose et Peter Miller (1992) lorsque ces derniers entreprirent d'expliquer le

---

<sup>1283</sup> Nous avons développé par ailleurs (Gourgues Hamzaoui 2009b), l'idée selon laquelle l'analyse des politiques publiques françaises posait sous différentes formes le problème de la création de l'ordre, à travers une théorie globale de l'Etat et de sa place dans la régulation sociale. Cette idée s'inscrit dans le prolongement des analyses de Pierre Muller et Jean Leca (2008) concernant l'apparition de l'analyse des politiques publiques en France, mais également sur la perspective ouverte par la science politique française concernant la question de l'ordre (Lacroix 1985)

passage du « *Welfarism* » au néo-libéralisme dans le système de protection sociale anglais. Pour les deux auteurs, le gouvernement dépasse l'Etat, notamment historiquement (on gouvernait avant l'Etat). L'Etat est le résultat d'un processus contingent de production de programmes de gouvernement, appuyé sur des connaissances, des rationalités politiques et des technologies diverses, progressivement placées sous l'égide de l'Etat<sup>1284</sup>. L'activité de problématisation est placée au centre du gouvernement<sup>1285</sup> : elle est à l'origine de l'exercice d'une relation de pouvoir, entendue comme le résultat d'un « assemblage de forces grâce auxquelles des objectifs ou injonctions particuliers peuvent contraindre l'action et le calcul des autres »<sup>1286</sup>. Or, cette activité et le processus qu'elle génère, ne définit pas un, mais plusieurs centres de pouvoir :

« In arguing against a « state-centre » conception of political power, we do not mean to suggest that government does not produce centres. But centres of government are multiples: it is not a question of the power of the centralized state, but of how, in relation to what mentalities and devices, by means of what intrigues, alliances and flows – is this locale or that able to act as a centre. » (Rose Miller 1991 p. 185)

La *gouvernementalisation* de l'Etat, nommée étatisation, renvoie ainsi à la capacité contingente qu'un centre (l'Etat) a pu acquérir dans la définition des rationalités de gouvernement, des programmes et des technologies dans un nombre toujours plus important de domaines gouvernés. L'étatisation n'est qu'un aspect d'un processus plus vaste défini par Michel Foucault comme le redécoupage sans cesse renouvelé des modalités du gouvernement des hommes et des choses :

« L'Etat ce n'est pas un universel, l'Etat ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir. L'Etat, ce n'est rien d'autre que l'effet, le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation, ou de perpétuelles étatisations, de transactions incessantes qui modifient, qui déplacent qui bouleversent, qui font glisser insidieusement peu importe, les sources de financement, les modalités d'investissement, les centres de décision, les formes et les types de contrôle les rapports entre pouvoirs locaux, autorité centrale, etc. » (Foucault 2004 [1978-1979] p. 79)

Perçue à travers le prisme de la *machine de participation*, la régionalisation renvoie alors à un phénomène de multiplications des autorités ayant recours à des Dispositifs du même type. C'est dans cette mesure que la *machine* régionale peut être rapportée à d'autres machines. Contrairement à la

---

<sup>1284</sup> N. Rose et P. Miller notent à ce propos : « The state was not the inspirer of these programs of government, nor was it the necessary beneficiary. What one sees is not a uniform trend of « State intervention » but rather the mergence, at a multitude of sites in the social body, of health and disease, crime and punishment, of poverty and pauperism, of madness and family life as problems requiring some measure of collective response, and its relation to which political authorities play a variety and different role » (Rose et Miller 1992 p. 181).

<sup>1285</sup> Il est intéressant de noter que N. Rose et P. Miller évoquent déjà l'idée d'une traduction (*translation*, 1991 pp. 181), avant la parution des articles consacrées au terme par Pierre Lascoumes (1999). Les deux sociologues anglais s'inspirent alors principalement des travaux de Bruno Latour et de Michel Callon.

<sup>1286</sup> Traduction personnelle de Rose et Miller 1992, p. 184)

piste ouverte par l'impératif participatif, il semble impossible d'établir une même impulsion stratégique qui agiterait l'ensemble des décideurs aux multiples niveaux de l'action publique. A l'inverse, il est de plus en plus courant d'observer l'adoption de *machines*, reposant sur les mêmes technologies et permettant de solliciter la contribution active d'une foule d'individus. Le véritable (voire le seul) fil rouge reliant les expériences participatives, de toute nature et de toutes échelles, réside dans cet ancrage social, dans cette opération généralisée de *problématisation du comportement démocratique individuel*. Ainsi les acteurs agissant dans le cadre des conseils régionaux ont pu construire leur propre *machine de participation* à partir des entreprises préexistantes : cette machine entend ouvrir un accès décisionnel à une population ayant déjà fait (potentiellement) l'objet de nombreuses sollicitations de la part de tous les niveaux de collectivités locales françaises<sup>1287</sup>, de l'Union Européenne (Combes 2007), des partis politiques<sup>1288</sup>, et de la foule des acteurs associatifs, militants et partisans (Neveu 2007) mais également des entreprises<sup>1289</sup>.

---

<sup>1287</sup> Le recours municipal et national aux dispositifs participatifs serait trop long à renseigner bibliographiquement. Pour des développements récents voir les travaux d'Emilie Biland (2006) et les travaux concernant la Commission Nationale du Débat Public (Revel et al. 2007). Sur les recours intercommunaux voir notamment la monographie du conseil local de développement de l'agglomération grenobloise réalisée par Alain Faure et Philippe Teillet (2006). Concernant les départements, signalons que le conseil général du Val de Marne a récemment commandé une étude auprès de l'ADELS, cf. CG Val-de-Marne, ADELS, *La démocratie participative dans les départements, Rapport final*, 115 pages.

<sup>1288</sup> Nous pouvons ajouter des exemples récents aux démonstrations fournies par les différents contributeurs de l'ouvrage coordonné par Rémi Lefebvre et Antoine Roger (2009), portant sur les outils de démocratisation de la vie interne des partis politiques en Europe, même si l'exemple retenu insiste sur l'ambiguïté du recours à la participation directe. En effet, au début de l'année 2010, l'UMP a lancé une tentative de site Internet « participatif ». Ce site, créé par le parti politique et emmené par Benoit Apparou, membre du gouvernement, se destine à accueillir les « initiatives » des citoyens français. Le leader de l'UMP, dans une interview accordée au magazine Internet *Le Post.fr*, prend soin de nier toute ressemblance avec la « démocratie participative de Ségolène Royal » : à la question « Des initiatives que chacun peut proposer à travers la France, par thématiques et régions... Ne retrouve-t-on pas un peu la démocratie participative développée par Ségolène Royal en 2007 avec Désirs d'avenir, largement critiquée à l'époque par l'UMP ? » Benoit Apparou répond : « Ce n'est pas la même chose. Sa démocratie participative, c'était « donnez-moi vos idées ». Nous, ce n'est pas ça. Sur le site de marque de l'UMP, on propose des débats. Sur le site communautaire, on va demander aux gens d'agir. Là nous demandons aux Français de devenir des acteurs citoyens. Nous leur offrons la possibilité de nous dire et de faire des choses. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de parallèle. Mais le principe d'Internet c'est d'aller du bas vers le haut. Donc dans l'absolu, on pourrait qualifier tout l'Internet de démocratie participative ! ». Sur le lancement discret du site Internet voir « L'UMP ouvre en catimini son nouveau site Internet », *Le Monde.fr*, 08/01/10. Sur les tenants et aboutissants de cet échec voir « Les créateurs des possibles, quand l'UMP fait plouf », *Le NouvelObs.com*, 08/01/2010. Dans le prolongement de ces éléments, voir « Alain Juppé, adepte de la « démocratie participative » et du vélo », *Les Echos.fr*, 08/02/2010.

<sup>1289</sup> Sur ce point, signalons que le comportement participatif sollicité par les entreprises mériterait d'être rapporté au comportement sollicité par les instances politiques. Si peu de travaux ont été consacrés à l'usage d'outils participatifs dans la gestion d'entreprise, plusieurs indices probants indiquent la diffusion de ces recours. Tout d'abord, l'évocation d'expériences de ce type dans nos propres travaux (conférence de citoyen de la RATP, groupes qualités de la Poste). Ensuite, la constitution de collectifs d'entrepreneurs, tels que *Démocratie et Entreprise*, qui affirme vouloir « concilier les entreprises et les citoyens autour d'une triple dimension d'efficacité économique, de justice sociale et de respect de l'environnement » (voir <http://demetentreprises.wordpress.com/>). Enfin, signalons qu'un ouvrage récemment publié et préfacé par Ségolène Royal, permet à Michel Hervé, PDG et maire d'une petite commune, de dresser un saisissant parallèle entre ses techniques de management et la gestion de sa collectivité locale, le tout au nom de la démocratie participative, cf. Hervé Michel, D'Iribarne Alain, Bourguinat Elisabeth (2007), *De la pyramide aux réseaux : Récits d'une expérience de démocratie participative*, Paris, Autrement.

En d'autres termes, même si la démocratie participative régionale n'est pas apparue à l'issue d'un jeu explicite de concurrence entre échelles d'institution, de pressions hexogènes manifestes, elle renvoie à un même phénomène relatif au gouvernement des conduites politiques : la participation des individus, c'est-à-dire leur propension à se rendre dans des lieux ouverts à leur présence, leur parole et leur regard, *peut* et *doit* être l'objet d'une action spécifique. La possibilité d'agir sur les individus se charge de vertu et fait finalement figure de « ressource » à disposition des autorités publiques. La régionalisation de la démocratie participative apparaît à ce titre comme l'aboutissement incertain d'un processus de gouvernementalisation progressif du comportement politique des individus, mais ne représente qu'une partie d'un processus impliquant des autorités publiques et privées multi-centrées. L'incertitude de ce phénomène quant à son issue n'est ni un confort, ni une fuite. Comme le remarquent Nikolas Rose et Peter Miller, « nous vivons moins dans un monde gouverné que dans un monde traversé par des « désirs de gouverner » (*will to govern*) alimentés par l'enregistrement constant d'échecs (*failures*), d'écarts entre ambitions et résultats et d'injonctions permanentes à faire mieux la prochaine fois »<sup>1290</sup>. Les impulsions gouvernementales qui permettent à un centre de solliciter le déplacement et la présence d'une série d'individus, pour des raisons qui lui sont propres, traversent donc les logiques de gouvernance qui déterminent par ailleurs la réalité du processus décisionnel. Cet écart explique la différence fondamentale existant entre le *drame* d'un dispositif participatif sans participant et la *banalité* d'un dispositif sans influence décisionnelle. Quelle que soit l'issue de la participation, le fait marquant la pratique démocratique alimentée par les conseils régionaux est de mettre en gouvernement l'action sur la participation directe et physique des individus.

Or, l'acquisition d'une telle capacité, d'une *machine* de ce type, est un processus organisationnel. Elle peut donc être observée empiriquement à travers la compréhension des changements induits au sein même de l'organisation dans laquelle s'insèrent peu à peu les différents éléments composant la *machine concrète de participation*.

### ***B) Des règles institutionnelles présentes mais remises en cause***

Si les conseils régionaux n'inaugurent pas une manière radicalement nouvelle et innovante de s'organiser, ils ne sortent pas pour autant indemnes de l'apparition de la *machine concrète de participation*. En effet, la constitution d'une capacité gouvernementale destinée à agir sur le comportement politique des individus n'est pas un processus neutre. L'institution régionale est à la fois l'ensemble des contraintes pesant sur la construction de cette capacité et l'objet d'une évolution, provoquée par ladite capacité. Ainsi, nous avons pu constater que la circulation des discours et des

---

<sup>1290</sup> Traduction personnelle de Rose et Miller 1991, p. 191

pratiques liés à la démocratie participative au sein de l'organisation régionale obéissait à la structuration même d'une série de rapports de force non contingents. Ces rapports de force constituent ce que les sociologues du fait institutionnel régional ont désigné comme ses *règles*. Notre enquête nous a permis d'observer la manière dont la démocratie participative n'était adoptée et déclinée qu'au prix du respect de ces règles (1). Toutefois, si l'adoption de dispositifs participatifs est bel et bien contrainte, la démocratie participative a permis la sédimentation d'une série d'espaces internes et externes à l'institution, remettant partiellement en cause la définition et la prégnance de ces règles (2).

### 1) La contrainte institutionnelle

La démocratie participative se coule dans un ensemble de règles institutionnelles en vigueur dans l'espace organisationnel régional. En l'occurrence, ces règles institutionnelles peuvent être schématisées par l'influence de deux frontières (fictives) encadrant l'organisation régionale : la dichotomie exécutif/assemblée et la centralité des espaces interinstitutionnels.

Concernant la première frontière, l'attention portée à la démocratie participative a permis de mesurer la stabilité du déséquilibre fondamental existant entre l'exécutif du conseil régional et l'assemblée politique. Si des débats prennent place au sein de l'assemblée, celle-ci reste essentiellement le théâtre d'une démonstration politique de l'effectivité d'une action conduite et pensée par des membres de l'exécutif (comme en Rhône-Alpes, où les citoyens y prennent la parole). Il est d'ailleurs intéressant de noter la manière dont les stratégies d'évitement du Front National, en vigueur dans nos quatre régions et régulièrement dénoncées par les intéressés en séance plénière, coexistent avec une action en faveur de la démocratie participative<sup>1291</sup>. La totalité des dispositifs participatifs sont conçus, gérés et adoptés dans les coulisses des négociations au sein de l'exécutif<sup>1292</sup>, mais également de l'administration régionale, qui constitue le deuxième lieu de négociation de l'adoption des dispositifs participatifs. L'autonomie des vice-présidents sur ce point structure largement l'adoption stratégique des dispositifs.

---

<sup>1291</sup> Ce que nous nommons stratégies d'évitement renvoie à la marginalisation des membres du groupe FN dans les travaux en commission thématique ou en groupe de travail. L'observation des séances plénières d'assemblée régionale en Rhône-Alpes entre juin et décembre 2007 (cinq au total) nous a permis de saisir une stratégie de réaction du groupe : la division des dossiers au moment du vote. Concrètement, le groupe FN, au lieu de voter pour ou contre les rapports présentés, individualise son vote, divisant celui-ci en une multitude de petits votes, donnant lieu à d'interminables sessions d'annonce de votes. Nous renvoyons à l'exemple de la réaction des élus FN d'Ile-de-France lors de la présentation du dispositif des « projets citoyens ». Annexe I, partie III, E.

<sup>1292</sup> Ces coulisses correspondent à ce que la sociologie des coalitions partisans a identifié comme les lieux secrets de la négociation, qui coupent les acteurs de la coalition du reste du monde social et permettent d'engager des processus de socialisation. C'est le cas des négociations électorales (Nay 1998 ; Bué 2004), mais également de la construction des compromis politiques interterritoriaux (Desage 2009).

Concernant la deuxième frontière, de nombreux dispositifs participatifs prennent place au cœur des espaces « aux marges » de différents univers institutionnels, répondant ainsi aux exigences d'un gouvernement contractualisé et négocié (Gaudin 1999). Les comités de ligne, les CTEF, les CLD, les Assises des Pays, le projet DREAM +, ou les consultations lors des divers schémas constituent des exemples frappants de ces sites en marge conçus « comme des lieux de discussion entre partenaires de l'action publique à un moment où les procédures de contractualisation prennent une importance croissante » (Nay Smith 2002, p. 9). Les aspirations participatives sont donc largement cadrées par l'existence de lieux de médiation interinstitutionnelle qui structurent l'action publique contemporaine.

Enfin, l'intégration des routines administratives (gestion du code des marchés publics, respect hiérarchiques) et politiques (apprentissage du rôle de vice-président, du rôle de conseiller régional) cadre l'action des promoteurs de la démocratie participative. Le recours à des recettes d'action balisées, tels que les appels à projets, les subventions publiques, les réunions publiques, les conseils consultatifs illustrent la manière dont la démocratie participative se compose dans un mélange équilibré entre « innovations » (des dispositifs peu connus et peu pratiqués) et routines. De même, l'usage des listes d'associations ou de collectivités territoriales, omniprésentes dans la démocratie participative, peut être considéré comme le stigmate d'une conformisation aux règles classiques de l'action publique régionale, dans la mesure où de telles listes sont couramment construites et utilisées dans d'autres secteurs d'action (Catlla 2007). En cela, l'action en faveur de la démocratie participative emprunte largement les espaces et les techniques de l'action publique régionale, telle qu'elle s'est développée depuis les années 1980.

## 2) La discrète remise en cause des règles

Toutefois, les règles institutionnelles ne sont pas seulement des cadres de contraintes sur le développement de la démocratie participative : elles en constituent également l'objet polémique. Si la démocratie participative ne remet pas en cause de but en blanc les règles institutionnelles, des éléments nous amènent toutefois à penser que l'introduction de dispositifs participatifs n'est pas un élément neutre dans leurs reproductions et/ou leurs mutations. Afin d'explicitier ce point, reprenons la métaphore de nos deux frontières.

La démocratie participative sédimente le long de la première (exécutif/assemblée) une série d'espaces intermédiaires. Tout d'abord, on observe des échanges informels entre membres de l'exécutif, à l'occasion des différentes stratégies de pression et d'échanges de techniques entourant chaque dispositif participatif, ainsi que des échanges entre administrations lors de la conduite

effective des dispositifs<sup>1293</sup>. Ensuite et plus fondamentalement, on observe la multiplication de lieux plus formels, incarnant l'établissement d'un nouveau type de relations entre élus régionaux basiques et exécutifs : citons le groupe de travail (Rhône-Alpes), le comité technique (Rhône-Alpes), le comité d'étude des projets (Ile-de-France), la mission démocratie régionale (Nord-Pas-de-Calais), ainsi que les nombreux comités de pilotage d'évènements auxquels sont associés les représentants des groupes politiques. Ces instances constituent autant de lieux laissant peu de place au marchandage des intérêts territoriaux. Les élus amenés à siéger dans ces espaces sont invités à s'exprimer sur la conduite de la démocratie participative, en termes de pertinence de projets, d'objectifs généraux et de sens collectif. La démocratie participative renvoie ainsi à différents espaces où les élus régionaux sont priés d'abandonner les logiques de courtage pour occuper une position de *généraliste*, parvenant à « produire une intelligibilité commune en utilisant des idées et des valeurs pouvant être partagées par les milieux mis en contact » (Nay Smith 2002, p. 14). En ce sens, elle correspond effectivement à une « action transversale », à savoir à l'ensemble des « mécanismes par lesquels se stabilisent, dans des contextes d'action, des interdépendances horizontales entre différents groupes, administrations et organisations, voire entre secteurs d'activité » (*Ibid.*, p. 6)<sup>1294</sup>. Bien entendu, ces dynamiques sont incertaines, non seulement dans leurs effets – l'exécutif et l'assemblée conservent leurs places et les courtiers sont loin d'avoir disparu – mais aussi dans leur possibilité d'apparition : ainsi, la région Bourgogne est une organisation dont ces espaces sont quasiment absents. La manière dont les définitions de la démocratie participative s'affrontent autant qu'elles ne se partagent interroge également la réalité d'une construction cognitive commune aux acteurs. Toutefois, l'action régionale en matière de démocratie participative a indéniablement favorisé l'apparition d'espaces frontières, tentant de produire un sens commun et de redéfinir les règles institutionnelles en vigueur, notamment concernant l'équilibre entre activité de courtage et activités de généralisation, même si nous nous garderons de surestimer la portée de ces dynamiques.

Le long de la deuxième frontière (interinstitutionnelle), la démocratie participative introduit également des germes de changement des règles institutionnelles. Là encore, faute de convertir l'ensemble des acteurs présents aux dogmes supposés de la démocratie participative, les espaces interinstitutionnels offrent des possibilités d'action sur la construction des règles institutionnelles et plus particulièrement sur les ressources de légitimation permettant aux différents acteurs de

---

<sup>1293</sup> Nous ne nous étendons pas à outre mesure sur ces points, puisqu'ils ont fait l'objet de nombreux développements dans nos chapitres précédents. On renvoie ici aux nombreux exemples de réunions et d'échanges (notamment de fichiers) entre administrations sectorielles et entre vice-présidents dans le cadre des activités liées à la démocratie participative.

<sup>1294</sup> Le cas d'Ile-de-France permet encore une fois de mesurer l'ampleur que peut prendre cette dynamique : la réhabilitation de la position et de l'activité des « simples » élus régionaux s'incarne dans la gestion de la délégation en charge de la démocratie régionale et créé de nombreuses tensions. On pourrait également évoquer le changement d'attitudes des élus régionaux participant au comité technique de Rhône-Alpes.



« négocier leur présence » (Nay Smith 2002). Deux exemples nous permettent d'illustrer cette possibilité. Les espaces de coopération et de partenariat, tels que les CTEF ou les comités de ligne, se distinguent des structures classiques par leur volet « participatif », c'est-à-dire l'apparition de catégorie d'acteurs (du type « collègue citoyen ») ne disposant *a priori* d'aucune ressource lui permettant d'entrer dans un jeu classique de coordination. En autorisant unilatéralement des individus à siéger au sein de ces espaces de coordination territoriale, le conseil régional adopte une position symbolique de surplomb dont il ne disposait pas jusqu'à présent<sup>1295</sup>. Ainsi, la mobilisation de ressources propres ne constitue plus la seule règle de légitimation nécessaire pour intervenir dans le jeu. En effet, le conseil régional se permet de distribuer des ressources de légitimité à des acteurs en étant dépourvus, instaurant de fait des règles du jeu renouvelées. La logique de l'usage stratégique du mandat régional<sup>1296</sup> pourrait être ajoutée à ce même processus. La nomination d'élus régionaux à la tête des comités de ligne, des CLD, des CTEF, des budgets participatifs des lycées constitués au cœur de « leur » territoire, ou la présence systématique de ces élus dans les réunions publiques territorialisées concernant ces mêmes territoires, peuvent effectivement constituer un levier conséquent pour des stratégies d'ancrage local, en mettant en scène une sorte de « leadership expressif »<sup>1297</sup>. Les dispositifs participatifs sont alors un moyen de court-circuiter les logiques de courtage reliant un élu régional à son territoire d'ancrage en créant des espaces d'action régionaux directement insérés dans les contextes locaux.

En résumé, la démocratie participative régionale recouvre partiellement des mécanismes de détermination de configurations et ne concerne plus seulement les configurations d'acteurs en lutte. Ainsi, la *configuration* qui découle de la démocratie participative implique une série d'acteurs jusque là peu concernés par l'entrée dans l'espace institutionnel régional, au premier desquels la population, qui peuvent être « introduits » par l'intermédiaire de la démocratie participative régionale<sup>1298</sup>. C'est

---

<sup>1295</sup> Nous pouvons citer par exemple la perception des CTEF par les services de l'Etat : tout d'abord conçus de manière partenariale, ces dispositifs de coordination sont de plus en plus vécus comme des instruments « régionaux » par la direction du travail, notamment à la suite du choix d'introduire des « citoyens ».

<sup>1296</sup> Lorsqu'O. Nay analyse les stratégies de légitimation adoptées par les élus régionaux pour ancrer leur soutien local dans les élites politiques structurées, il insiste sur l'utilisation de structures de concertation partenariale (à ne pas confondre avec les dispositifs que nous étudions) : « Ensuite, le mandant régional leur permet de prétendre occuper certaines fonctions et postes dans des instances de représentations et des structures de concertation situées sur leur territoire. C'est le cas des instances au sein desquelles le conseil régional bénéficie statutairement d'un (ou plusieurs) siège(s) dans l'organe de direction (conseil d'administration, commission exécutive, comité syndical, etc.) » (Nay 1997a, p. 191). Cette dimension « symbolique » du mandat régional permettant aux élus régionaux de revendiquer une place plus conséquente dans leur territoire d'ancrage avait également été soulignée par Pascal Dauvin (1994) dans l'étude du cas Breton.

<sup>1297</sup> Cette notion est employée par Christian Le Bart (2003) à propos des maires : au-delà de la capacité réelle d'action d'un maire dans l'éclatement du pouvoir décisionnel urbain, son leadership peut être renforcé par le biais d'un discours d'auto imputation d'éléments positifs du territoire et par une stratégie d'incarnation de ce territoire.

<sup>1298</sup> Cette posture pourrait être rapprochée de ce que Pierre Bourdieu énonçait à propos de la capacité étatique à organiser les cadres du débat. Ce dernier « n'a pas nécessairement besoin de donner des ordres et d'exercer une coercition physique

d'ailleurs la principale innovation apportée par la démocratie participative à la constitution et l'usage des listes : celles-ci ne concernent plus seulement des entités abstraites (entreprises, associations, mairies) mais des individus identifiables et mobilisables, formant par agrégation un public régional jusque-là inexistant. Les responsables politiques régionaux créent des arènes de dialogue et de négociations dont ils organisent l'ouverture, en attribuant des accès. Ce passage du *réseau* aux *configurations* signifie que la redéfinition des règles d'action ne concerne pas uniquement les coalitions stratégiques impliquées dans l'échange, mais également les acteurs n'ayant pas directement d'intérêt stratégique dans le jeu<sup>1299</sup>.

### **C) L'action sur les capacités régionales**

Au-delà de l'évolution du cadre institutionnel régional, la région en tant qu'acteur collectif se voit également modifiée par la *machine de participation*. Sans jamais pouvoir affirmer qu'elle permet aux régions de devenir plus fortes ou au contraire de s'affaiblir, la machine agit de manière discontinue sur les capacités d'action régionales. Afin d'envisager les liens existants entre démocratie participative et capacité d'intervention des conseils régionaux, nous avons choisi de privilégier une lecture spécifique de l'action publique, à savoir celle du « transcodage » proposée par Pierre Lascoumes (1996). La notion de transcodage permet en effet de « rendre compte des dynamiques qui accompagnent ou traversent l'intervention des autorités publiques et de spécifier les interactions qui les construisent » (Lascoumes 1996 p. 336), sans chercher à savoir sur quel référentiel ou sur quelle hiérarchie débouchent ces processus. Ainsi le transcodage peut être décrit comme une activité, assurée par des réseaux d'acteurs concurrents<sup>1300</sup>, qui intègrent des points de vue divergents dans les réseaux d'action publique, insèrent des enjeux émergents dans ces systèmes, reformulent d'anciennes solutions sous de nouvelles formes et cherchent à élaborer des réponses sociales organisées. Plus schématiquement, Pierre Lascoumes décrit quatre étapes du transcodage :

---

pour produire un monde social ordonné » et « cela, aussi longtemps qu'il est en mesure de produire des structures cognitives incorporées accordées aux structures objectives [...] » (Bourdieu 1995, p. 92-93).

<sup>1299</sup> C'est de cette manière qu'O. Nay justifie l'usage de la notion de configuration, empruntée à Norbert Elias : « Cette perspective a déterminé le choix de la notion de configuration, telle qu'elle est entendue dans les travaux de Norbert Elias, pour rendre compte de l'inscription des règles institutionnelles dans les situations concrètes d'échanges. La configuration peut être identifiée comme la figure globale que forment les joueurs en situation d'interdépendance. » (Nay 1997a, p. 17). L'idée sous-jacente est de ne pas limiter la redéfinition des règles institutionnelles à une simple mutation des rapports de force, mais de comprendre la manière dont les agencements d'acteurs se re-déploient au fur et à mesure de l'apprentissage des règles institutionnelles.

<sup>1300</sup> Pierre Lascoumes (1996) insiste sur la dimension concurrentielle des opérations de transcodage : « L'ordinaire de l'action publique est en grande partie une lutte sourde et continue des réseaux en place pour le repositionnement face aux enjeux sociaux. Les stratégies qui s'y développent visent à les qualifier ou les disqualifier en tant que problème politiquement traitable, à les réduire en les insérant dans les structures cognitives et organisationnelles à l'œuvre ou à en faire des occasions de changement de ces structures, à solidifier à l'occasion de leur traitement social des alliances ou à en produire d'autres, à se positionner afin d'être en situation de juger les actions des autres ou d'être jugé par eux » (Lascoumes, 1996, p. 338).

l'agrégation de positions diffuses (afin de reformuler un nouveau problème, à partir des problèmes existants), le recyclage de pratiques établies (adaptation d'instruments disponibles pour traiter un problème montant), la diffusion élargie des constructions effectuées et le tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises.

Au regard de cette définition des opérations de transcodage, il semble que la *machine concrète de participation* entretienne deux types de rapport avec l'action publique régionale : un rapport instrumental de transcodage et un rapport substantiel. Dans le premier cas, la démocratie participative est intégrée comme outil d'intervention dans différents sous-systèmes d'action publique, permettant ainsi d'agir sur la formulation des problèmes (1). Dans le deuxième cas, la démocratie participative est érigée en elle-même comme l'objet d'une intervention publique (2). Les conseils régionaux se dotent ainsi d'une capacité gouvernementale d'action sur la participation.

### 1) Un instrument de reformulation des problèmes

Le rapport instrumental de transcodage renvoie à l'idée que la démocratie participative est employée par l'institution régionale dans différents sous-systèmes d'action publique afin de redéfinir les problèmes et de s'octroyer par cette opération une place renouvelée dans les réseaux d'action publique. Ces opérations varient en fonction de la position de l'institution dans les sous-systèmes. Tout d'abord, la démocratie participative permet aux conseils régionaux d'affirmer une capacité de définition des problèmes dans des domaines d'action publique où ils ne constituent qu'un acteur partenarial parmi d'autres. Les Assises pour l'Emploi et le Travail en Nord-Pas-de-Calais incarnent ce phénomène : en voulant affirmer sa légitimité politique, l'exécutif (Verts) investit un champ d'action jusque là peu traité par l'institution régionale et introduit des recettes d'action renouvelées<sup>1301</sup>. Les expériences de mini-publics délibératifs ont également été un moyen pour les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes d'alimenter la définition du « problème » des nanotechnologies en France, alors même que le soutien financier du conseil régional ne représente qu'une partie de l'intégralité du partenariat public/privé construit autour de la filière<sup>1302</sup>. En d'autres termes, il semble que la démocratie participative permette de « rendre gouvernable » certains problèmes d'action publique au profit du conseil régional : sans revendiquer le monopole de la résolution des problèmes, l'institution régionale entend adapter ces pratiques et ces instruments

---

<sup>1301</sup> Pour une description du processus dans son ensemble voir Chap. 4, VI, B.

<sup>1302</sup> Nous pourrions étendre l'analyse en termes de transcodage dans ce cas précis, dans la mesure où il est caractérisé par une forte incertitude. Dans ce contexte, nous pouvons noter que les conférences de citoyens cadrent le problème des nanotechnologies principalement en termes démocratique (information, contrôle et débat nécessaire) et éthique (pourquoi vouloir les nanotechnologies ?). Au-delà de la mise en scène de la capacité régionale à intervenir sur ces problèmes (surtout visible en Ile-de-France), il serait intéressant de confronter le transcodage du « problème » des nanotechnologies, à d'autres transcodages existants et portés par d'autres réseaux.

d'action à la résolution de problèmes redéfinis « collectivement », c'est-à-dire par l'entremise de la confrontation d'intérêts divergents.

Ensuite, il semble exister une concomitance certaine, entre l'affirmation d'une capacité d'action propre et la démocratie participative dans certains sous-systèmes d'action publique, dans lesquels le conseil régional intervient au titre de ses compétences légales. Ainsi, le recours systématique aux comités de ligne dans les politiques régionales de transports peut à lui seul incarner ce phénomène. Le complément d'expertise apporté par les comités de ligne et plus précisément par des réseaux associatifs ancrés dans le territoire et dans la sphère technique des transports ferroviaires, est une ressource très prisée par les administrations régionales. Dans le cas des lycées, le budget participatif de Bourgogne permet au conseil régional d'intervenir dans la définition des besoins et des priorités des établissements scolaires et d'inverser la position de simple agence de moyens qu'il occupait jusqu'à présent. Les dispositifs participatifs adoptés en marge des politiques de contractualisation territoriale (CLD en Rhône-Alpes, Assises des Pays en Bourgogne) permettent également aux conseils régionaux d'adresser plus fermement qu'à l'accoutumée de nouvelles injonctions aux acteurs territoriaux.

De plus, ces instruments respectent la forme générique de l'action publique contemporaine, à savoir le déclin des politiques *substantielles* face aux politiques *procédures*, définies comme « politique d'organisation »<sup>1303</sup> par Pierre Lascoumes « au sens où les décisions qu'elles objectivent et les choix d'instruments qu'elles opèrent portent d'avantage sur des procédures que sur la définition de contenus substantiels » (Lascoumes 1999, pp. 332). Comités de ligne, CLD, Assises n'engagent à aucune orientation *a priori*, mais permettent *in fine* d'orienter les processus de fixation des priorités d'action. Sans faire des dispositifs de démocratie participative l'épicentre des processus de transcodage, il semble que ces lieux permettent effectivement la reformulation, par le biais d'une confrontation d'intérêts divergents, des déclinaisons pratiques des problèmes généraux (que *faut-il faire* pour les transports, les lycées, le développement local ? Et pourquoi ?).

## 2) L'acquisition d'une capacité de mise en participation

La *machine concrète de participation* constitue ensuite une capacité en tant que telle. La démocratie participative est elle-même transcodée : les régions ne sont ni en avance, ni en retard en la matière. Elles sont engagées dans un processus de construction d'une capacité de mise en participation différenciée et largement autonome. Le choix d'une perspective comparatiste d'espaces

---

<sup>1303</sup> Cette transformation de l'action publique a été particulièrement bien illustrée par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996), dans leur analyse des modes d'intervention territoriaux de l'Etat en France. L'apparition de lois au milieu des années 1990 instaurant des arènes de négociations (Pays, agences de moyens) plutôt que de priorités d'action préétablis incarne cette tendance.

régionaux conçus comme des « espaces du politique » (Carter Pasquier 2010) nous a permis de faire apparaître l'autonomie des entreprises régionales de *construction du sens*. Ainsi, nous souhaitons relativiser deux phénomènes propres au récit néo-régionaliste de l'innovation démocratique : le rôle joué par les « brèches » ouvertes dans la gouvernance multi-niveaux et la lecture en termes de succès ou d'échecs des entreprises participatives.

D'une part, la construction de la démocratie participative régionale se fait en dehors de références à d'autres échelles de gouvernement et de leurs soutiens et/ou pressions explicites. On observe que l'influence de l'Union Européenne, conçue en termes de transfert<sup>1304</sup> ou d'injonction, est très relative. Si certains dispositifs sont effectivement reliés à l'échelle européenne<sup>1305</sup>, il s'agit d'un usage partiel et ciblé des opportunités européennes, qui n'explique qu'une partie de l'entreprise de transcodage réalisée à l'échelle régionale<sup>1306</sup>. De la même façon, l'Etat est le grand absent de ces entreprises. Si les conseils régionaux mettent en place nombres de dispositifs censés faire des municipalités les relais de l'action régionale sur le territoire, aucune relation avec des dispositifs étatiques de démocratie participative (commission nationale du débat public, enquêtes publiques) n'est élaborée<sup>1307</sup>. L'Union Européenne et l'Etat ne sont pas plus des pressions que des pourvoyeurs systématiques de moyens, ou des alliés de l'action des conseils régionaux en matière de démocratie participative. En dehors de quelques expériences participatives régulièrement évoquées, renvoyant plus à un *imaginaire rhétorique* de la démocratie participative qu'à une inspiration concrète<sup>1308</sup>, la démocratie participative régionale évolue dans une très forte autonomie.

D'autre part, il semble impossible d'établir une hiérarchie de développement des capacités d'action entre les conseils régionaux : aucune des quatre régions ne peut être considérée comme « en pointe », ou « en retard », du moins dans les limites focales (par sous-systèmes) et temporelles (1986-2009) retenues pour la comparaison. Ainsi, il serait abusif de décrire nos résultats empiriques comme l'indiscutable preuve de la constitution d'une politique publique (certes embryonnaire) en matière de démocratie participative et dans laquelle certaines régions seraient plus « engagées » que d'autres. Si

---

<sup>1304</sup> Nous empruntons l'idée d'une « européanisation par transfert » à Yves Surel et Sabine Saurrigger (2006), qui entendent ainsi équiper méthodologiquement et conceptuellement la compréhension des mécanismes d'adaptation domestique au processus d'européanisation de l'action publique. Pour une confrontation plus explicite de ces grilles d'analyse et de notre terrain d'études voir Gourgues 2010a.

<sup>1305</sup> Le premier Atelier Citoyen de Rhône-Alpes, le projet DREAM en Nord-Pas-de-Calais,

<sup>1306</sup> Cette analyse s'inscrit en partie dans le prolongement des travaux envisageant d'étudier l'impact et la matérialisation de l'influence européenne par l'étude des usages des ressources et de contraintes par les acteurs politiques (Pasquier Weisbein 2004 ; Woll Jacquot 2004).

<sup>1307</sup> On notera toutefois l'émergence d'une proposition de conférence régionale du débat public en Nord-Pas-de-Calais. En Ile-de-France, le débat public national semble également plutôt mal perçu par les conseillers régionaux, qui plébiscitent dans le même temps les comités de ligne TER.

<sup>1308</sup> C'est essentiellement le cas du Budget Participatif de Porto Alegre. Les innombrables références à cette expérience rencontrées dans nos entretiens, et ce, dans toutes les régions, finissent par diluer la question de l'impact réel et concret du dispositif dans la diffusion de la démocratie participative. Le BP acquiert quasiment un statut « mythique », auquel on se réfère souvent sans savoir de quoi il retourne exactement.

une plus forte mise en cohérence de l'action en matière de démocratie participative est observable, la constitution de ce type d'action correspond à des réalités très variées. Vincent Dubois (2003) affirme ainsi que les traces anciennes d'intervention publique dans tel ou tel domaine ne peuvent être assimilées à la gestation d'une politique publique (Dubois 2003, p. 351). L'analyse doit se préserver de tout effet de « rétrodiction » : il nous semble par exemple crucial de ne pas considérer que la région Nord-Pas-de-Calais, dotée de pratiques anciennes, progressivement regroupées sous une appellation commune, soit plus « en avance » que la région Bourgogne, dotée de moins de pratiques, qui demeurent éclatées et peu mises en cohérence.

Ces différenciations ne peuvent à aucun moment être comprises comme les étapes d'une même trajectoire inéluctable. Elles renvoient aux logiques incertaines de l'affrontement politique qui déterminent la part jouée par le mimétisme, le transfert, ou la mise en cohérence d'éléments d'action et la forme organisationnelle de cette mise en forme. C'est dans cette mesure que la démocratie participative constitue en elle-même un problème transcodé par les institutions régionales. Trois éléments centraux animent ce mouvement. Dans un premier temps, les conseils régionaux construisent un objet d'action, nommé « démocratie participative », par l'intermédiaire d'une production incessante de rapports, d'études, d'analyses, de publications et d'actes de colloques. Globalement, la démocratie est désormais définie comme l'ensemble des conditions de participation directe offerte par les pouvoirs publics à la population, en amont et en aval de la prise de décision et plus fondamentalement de l'agencement global formé par ces opportunités. Au-delà de la seule mise à l'agenda, qui reste pour le moins incertaine dans les régions considérées, il semble que la mise en œuvre de la *machine de participation* soit perpétuellement accompagnée d'un processus de (re)fixation de l'objet d'intervention : ainsi, l'action associative, les politiques sectorielles régionales, les espaces de partenariats territoriaux, le traitement administratif des dossiers de subvention ou la place des élus régionaux invitent à d'incessantes remises à jour de l'objectif d'ouverture des frontières de la participation.

Dans un deuxième temps, les conseils régionaux tentent de diffuser l'objet d'action ainsi défini. Toutefois il s'agit moins d'imposer une définition substantielle de ce que doit être la démocratie participative, que de « mobiliser un cercle élargi d'alliés et (de) négocier avec eux des compromis susceptibles de déboucher sur des solutions recevables par un maximum d'acteurs périphériques concernés même de façon indirecte » (Lascoumes 1999 p. 338). L'ouverture de sources de financements orientés par des critères prédéfinis, peut ainsi apparaître comme le moyen de partager l'idée même de capacité d'intervention du conseil régional en matière de démocratie participative avec les acteurs classiques de l'action dans ce domaine, principalement les communes et les associations. Le transcodage du problème (l'accès direct des populations au cercle décisionnel)

est sous-tendu par des dispositifs d'intéressement (financements, rencontres, réseaux, publications), comme nous l'avons déjà constaté dans le cas des universitaires (Cf. Chap. 8).

Dans un troisième temps, certains conseils régionaux constituent une action publique à proprement parler en matière de démocratie participative. Si nous évoquons l'idée d'action publique, c'est dans la mesure où Vincent Dubois (2003) la définit comme suit : « une politique publique, c'est un ensemble nécessairement hétéroclite d'actes, de discours, de dépenses, de pratiques administratives qu'il faut coordonner et présenter comme étant coordonnées, qu'il faut agréger dans un ensemble qui leur donne sens et qui font donc nécessairement l'objet d'investissement de forme » (Dubois 2003, p. 353). En Nord-Pas-de-Calais, en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, ce processus est manifeste : l'intégration controversée d'éléments disparates dans une seule et même « action publique » régionale est un processus porté par des acteurs socialement et politiquement situés<sup>1309</sup>, qui gèrent et accordent les éléments hétérogènes, afin d'en définir le sens. Il existe, au sein des conseils régionaux, des concurrences de sens et des entreprises politiques tentant de monopoliser la production de ce sens, qui n'empêchent pas pour autant la mise en cohérence cognitive d'éléments jusqu'ici cloisonnés.

Au croisement des trois dynamiques ainsi évoquées, il semble que l'analyse de l'action en train de se faire puisse s'accorder avec une analyse proche des théories de la concession procédurale (Blatrix 2000) tout en s'en détachant : les conseils régionaux actualisent une catégorie d'action (la démocratie participative) qui monte en puissance par ailleurs, afin de la mobiliser dans le cadre de leur action publique sectorielle et de la constituer en champ d'intervention propre. L'originalité de notre perspective est de signaler la déconnexion croissante entre la mobilisation d'une capacité d'intervention participative et l'apparition de conflictualités sociales mettant directement en cause l'organisation politique. La démocratie participative fait plus que répondre à l'émergence de conflits sociaux : elle entend administrer une mobilisation.

### III- Gouverner la mobilisation

L'action des régions en matière de participation peut être rapportée à un processus plus large affectant le gouvernement des démocraties. Mais quel est le type d'évolution gouvernementale qu'alimentent les régions ? Comment l'étudier et le comprendre ? Nous proposons de répondre à ces questions par l'argument suivant, déjà exposé plus avant : la *machine de participation* véhicule un phénomène général de gouvernementalisation des conduites politiques individuelles. Plus

---

<sup>1309</sup> Vincent Dubois (2003) insiste sur la primauté des « rôles et des caractéristiques de ceux qui les jouent », dans la mesure où ce sont ces agents qui complètent, par leur pratique, le processus d'institutionnalisation du social entamé par l'entreprise de catégorisation.

exactement, elle institutionnalise un mode spécifique d'attachement des comportements individuels au salut démocratique collectif. Pour ce faire, elle (ré)organise les relations entre gouvernés et gouvernants, à l'aide de technologies dotées d'une histoire, d'une expertise et d'une substance particulière.

À partir du moment où nous proposons cette perspective, deux enjeux émergent : la place de l'histoire et de la comparaison. Concernant l'histoire, il s'agit en effet de comprendre la nature de l'*innovation* contenue dans la *machine de participation* vis-à-vis des formes classiques d'action sur l'action politique d'autrui. Concernant la comparaison, il s'agit de saisir la manière dont les formes les plus techniques de la *machine de participation* peuvent être rapportées à d'autres exemples contemporains, qu'ils soient dans d'autres pays où à d'autres échelles. Afin d'éclairer ces points, nous progresserons en deux étapes. Premièrement, nous qualifierons le mode de gouvernement qu'administre la *machine de participation* (A). Nous constaterons qu'il s'agit essentiellement d'une ré-articulation sécurisée des figures classiques de la représentation politique. Deuxièmement, nous interrogerons le mouvement historique qui sous-tend l'apparition de la *machine concrète de participation* (B). Si nous observons moins une rupture historique qu'un réagencement de l'ordre existant, il semble pourtant quelque peu ardu de qualifier l'histoire des technologies d'encadrement de la démocratie. En effet, le poids de l'idéal intégrateur habermassien affaiblit la pertinence du regard historique porté sur les technologies de la démocratie. Or, il semble que le regard foucauldien sur l'histoire (saisie par la notion d'époque) nous permette de qualifier une évolution du gouvernement de la participation jusque-là peu abordée : l'extension d'une capacité gouvernementale de mise en participation et la diffusion de ses technologies posent inévitablement la question du rapport entre gouvernement et démocratie (C). Nous entamerons alors une discussion à partir des travaux ayant envisagé cette problématique sous un angle critique et/ou normatif, afin d'éclaircir notre propre définition du problème posé par la *machine de participation*, à savoir : le *contrôle*.

### **A) *La mobilisation administrée***

La *mobilisation* désigne l'activité centrale de la machine. Bien que celle-ci ne soit activée qu'à des fins stratégiques contingentes et non généralisables, nous pourrions schématiser son fonctionnement de la manière suivante : certains acteurs ou groupes d'acteurs se saisissent de la capacité institutionnelle à *ancrer socialement* leur « désir de gouvernement », en fonction des entreprises qu'ils déclenchent et des contingences qu'ils subissent. La mobilisation que nous évoquons ici s'apparente à la définition donnée par Michel Offerlé (1985), à savoir « l'ensemble des procédures permettant la création et la pérennisation d'un marché politique où des agents en concurrence pour le



courtage politique tentent d'échanger des biens politiques contre des soutiens actifs ou passifs ». (Offerlé 1985 p. 152). La *machine de participation* assure la mobilisation d'individus, destinée à fournir un ancrage social au pouvoir politique qui l'emploie. La mobilisation des individus est alors consubstantiellement liée à l'impératif de coprésence : l'idée d'ancrage social renvoie moins à la part de la population accordant son soutien à une entreprise politique déterminée<sup>1310</sup> qu'à la création d'une situation concrète d'interaction physique entre des individus qui jusque-là ne coexistaient pas, ou alors pas sous cette forme. Les individus sont déplacés et mis en situation de coprésence et sont invités à occuper des positions bien spécifiques les uns par rapport aux autres.

L'enjeu est alors de comprendre l'impact de cet ancrage sur la répartition classique des rôles, entre gouvernés et gouvernants. La démocratie participative, sous la forme institutionnelle qu'est la *machine de participation*, repose ainsi sur deux mécanismes. D'une part, celle-ci entend moins inventer de nouveaux rôles politiques, qu'orchestrer une ré-articulation prudente des anciens, à savoir celui de l'entrepreneur et celui du citoyen (1). D'autre part, cette ré-articulation semble correspondre, en réalité, à une extension des techniques concrètes de mobilisation qui se donnent à voir dans l'institutionnalisation du vote (2). La *machine de participation* apparaît comme le redéploiement d'éléments hétérogènes préexistants. Toutefois, l'ancrage de la démocratie participative dans les logiques représentatives dépasse une simple logique de perversion de la première par la deuxième : la mobilisation participative est une forme *administrée* de la mobilisation électorale permettant de faire exister les figures légitimes de l'ordre démocratique dans une pluralité d'espaces sociaux discontinus.

### 1) La ré-articulation des figures de la légitimité démocratique

La *machine concrète de participation* permet une ré-articulation des figures légitimes de la politique démocratique, à savoir l'*entrepreneur* et l'*électeur*. Les travaux socio-historiques sur la genèse et la stabilisation du vote comme technique démocratique légitime, ont souligné la manière dont l'usage de ce mécanisme démocratique a permis un « désencastrement du politique » (Offerlé 1993) producteur de ces deux figures. Ce désencastrement correspond aux efforts répétés des entrepreneurs politiques pour maintenir le politique dans une sphère distincte du social, grâce au principe du *vote* qui contribue à « émanciper des électeurs socialement dominés », en les poussant « à se définir par leur opinion individuelle et à en intérioriser la discipline » (Garrigou 1992 p. 280). La technique du vote a exigé l'apprentissage d'une discipline collective, autant de la part des

---

<sup>1310</sup> C'est notamment dans ce sens que la sociologie électorale définit la part de catégories socioprofessionnelles accordant son vote à tel ou tel parti (Michelat Tiberj 2007). Cette dimension est également présente dans un article récent d'Hélène Combes (2009), qui entreprend d'analyser les meetings politiques comme une mise en scène des soutiens, insistant dès lors sur la capacité de ces événements à incarner le profil sociographique des partisans.

électeurs que des compétiteurs politiques. *L'individu citoyen et l'entrepreneur politique* constituent alors les deux figures de la « politique légitime » qui affranchissent celle-ci des déterminations sociales. Mais ces figures ne se sont pas imposées naturellement : elles sont le fruit d'un apprentissage incertain, porté par des pratiques d'acteurs « confus » quant au sens exact du suffrage universel (*Ibid.* p. 277).

La *machine concrète de participation* mobilise également ces deux figures, en courant toutefois le risque d'une ré-articulation, brouillant temporairement les frontières du social et du politique. La *machine de participation* est alors l'instrument de la réduction du risque couru lors de la ré-articulation de ces figures, désormais présentes dans l'espace social au-delà du vote et des dispositifs démocratiques traditionnels. Ce risque peut être décrit en deux temps : la logique représentative cadre toujours le rapport participatif *mais* débouche toutefois sur une redéfinition du rapport de représentation. En effet, pris dans la coprésence participative, les points d'accès de la représentation évoqués par Jane Mansbridge (2003) se multiplient et offrent une gamme élargie d'interaction entre les figures de la politique démocratique. L'idée centrale de ce mouvement est bien celle de *risque* : en initiant une mobilisation dans le cadre de leurs « désirs de gouvernement », les élus régionaux, appuyés *par* et *sur* leurs administrations, engagent une part plus importante de leur légitimité politique qu'ils ne le feraient dans le cadre d'une simple mise en scène de leur pouvoir. Les élus prennent un risque, même minime, dans ces entreprises de mobilisation. La *machine de participation* ne peut être considérée comme une simple extension modernisée de la visite des marchés, de l'inauguration des salles des fêtes ou comme le produit de substitution des visites ritualisées<sup>1311</sup>. En effet, la démocratie participative, sollicitant moins des foules bruyantes que des individus parlant, ne peut être réduite à sa seule dimension rituelle<sup>1312</sup>. De plus elle ne suppose pas obligatoirement une interaction physique directe entre un *peuple* et un *homme* confrontant sa légitimité à la validation d'une immersion contrôlée. La mobilisation propre à la démocratie participative se concentre plus souvent sur un enjeu d'action publique. C'est moins la personne de l' élu que sa capacité à gouverner

---

<sup>1311</sup> L'usage d'une immersion maîtrisée des responsables politiques dans le corps social n'est pas un phénomène nouveau. Nicolas Mariot (2006) a signalé la manière dont les voyages des présidents de la République française en province, véritable rite politique maintenu depuis la Troisième République, étaient l'occasion de « bains de foule ». Il existe certaines similitudes entre la construction nationale et locale de ces bains de foule et l'administration de la participation. Les deux opérations visent, par exemple, la présence d'une foule nombreuse modifiant son comportement usuel. N. Mariot considère en effet qu'au-delà des acclamations de la foule, abusivement assimilées à une adhésion politique des individus rassemblés à l'ordre politique ainsi ritualisé (sur ce point, on se référera également à l'article de Nicolas Mariot (2001) spécifiquement consacré à l'interprétation de « l'enthousiasme civique » des foules réunies pour acclamer le Président de la République en visite), les modifications comportementales suscitées par les visites présidentielles sont le résultat d'une préparation, durant laquelle les notables locaux mettent en œuvre une série d'événements annexes et de dérogations (jours de congés) qui entretiennent à eux seuls la dimension festive de la visite. La mobilisation est donc bien l'objet d'un travail préparatoire assurant la présence des participants.

<sup>1312</sup> Notons au passage que N. Mariot insiste sur la modification du sens de ces rites. En effet à partir du début des années 1970, les déplacements présidentiels sont de plus en plus l'occasion de rencontrer des catégories socioprofessionnelles précises, parfois sur leur lieu de travail et privilégient la mobilisation des réseaux militants.

qui se trouve immergée dans cette mobilisation<sup>1313</sup>. Si les interactions physiques sont monnaie courante dans ces dispositifs, l'absence d'élus est tout à fait possible et parfois souhaitée. Si la proximité, entendue comme une valeur prisée et convoitée parmi les élites locales<sup>1314</sup>, constitue une indéniable dimension des expériences participatives<sup>1315</sup>, elle ne peut en résumer l'aspect stratégique ni rendre compte du risque encouru.

Les deux temps du risque de la ré-articulation des figures légitimes s'entremêlent en permanence. La *machine de participation* doit garantir que le réagencement des figures a bel et bien lieu tout en assurant un retour à la normale. Elle n'inverse jamais les rôles mais invente une nouvelle manière de les articuler. L'interaction entre élus et citoyens n'est plus strictement liée à un impératif de désencastrement du social : ponctuellement et de manière éphémère, il est demandé aux individus de *participer* au nom de leurs multiples déterminations et non plus de leur standardisation démocratique obtenue par l'agrégation de leurs voix. Le dispositif demande l'explicitation d'une expression individuelle, où l'intimité de l'opinion n'est plus de rigueur. Dans le même temps, il est demandé aux individus de « jouer le jeu » et de composer eux-mêmes une distanciation vis-à-vis de ces déterminations : il ne faut pas venir participer au seul titre de son appartenance sociale, il faut respecter les codes des espaces de participation<sup>1316</sup>. La *machine de participation* se situe alors au centre de la réduction du risque encouru : c'est elle qui permet la pratique sereine d'une mobilisation administrée, impulsée par des entrepreneurs politiques à l'attention de l'individu citoyen, en réponse à une série d'urgences stratégiques définies par les premiers. Elle assure que le brouillage des rôles pourra effectivement avoir lieu et débouchera sur un retour à la normale.

Toutefois, si le fond d'une séparation entre *compétiteurs* et *citoyens* est toujours présent, la représentation elle-même se redéfinit dans l'exercice de la machine : le compétiteur se présente

---

<sup>1313</sup> Nous nous différencions en cela des travaux de Christian Le Bart (2005) consacré à « l'art d'être là », ce dernier valorisant l'importance d'une mise en scène de la présence physique d'un élu au plus près de son territoire.

<sup>1314</sup> Christian Le Bart et Rémi Lefebvre (2005) résumant en une formule l'origine du succès de cette rhétorique de la proximité : « Brandie comme une évidence sociale, construite comme une nécessité, la proximité est fondée sur un jeu d'équivalences naturalisées dont l'effet symbolique est puissant : proximité = implication = participation = efficacité = légitimité » (Le Bart Lefebvre 2005 p. 13)

<sup>1315</sup> Magali Nonjon (2005) a entrepris de montrer la manière dont la rhétorique de la proximité prenait place dans ce qu'elle nomme le « champ participatif » : « Il s'agit, en effet, dans les dispositifs participatifs de rapprocher les élus des citoyens, de réduire la distance entre les citoyens et la décision ou l'administration, de réconcilier les citoyens entre eux. » (p. 169). On peut également évoquer l'hypothèse de Cesare Mattina (2004) concernant les logiques clientélistes : faute de pouvoir reproduire suffisamment de biens divisibles (emplois, logements), les élus locaux seraient en quête de nouvelles médiations leur permettant de confronter leur capacité d'influence à d'autres types de demandes, moins axées sur des besoins individuels que sur des enjeux collectifs. Le rapprochement entre proximité et démocratie participative peut être également abordé sous un angle critique (Girod 2003) dénonçant la dépolitisation des enjeux que sous-entend la notion de proximité.

<sup>1316</sup> Loïc Blondiaux (2008) a souligné la présence d'une « injonction contradictoire » adressée aux participants : s'intéresser au débat sans devenir des experts. Cette injonction renvoie au même processus d'une exigence d'auto-distanciation. Les participants doivent idéalement savoir rester à leur place.

désormais comme *décideur*, mêlant la figure de l'*entrepreneur* et du *représentant*<sup>1317</sup>, tandis que l'individu se trouve lui aussi pris dans la double appartenance d'*électeur* et de *client*. En d'autres termes, la mobilisation provoquée par la *machine de participation* permet d'étendre les surfaces d'interaction liées à la délégation politique : l'élu, le citoyen et dans une moindre mesure le fonctionnaire ne sont plus des entités abstraites définies autour d'un lien univoque (l'élection). Ils désignent des figures mouvantes, faisant de l'élu un acteur plus ou moins central de l'action publique, cherchant à évaluer, concevoir, se légitimer et mobilisant différents titres d'intervention du citoyen (usagers, consommateurs, « n'importe qui », experts, etc.). Sur ce point, nous rejoignons les analyses proposées par Sandrine Rui (2004) concernant l'évolution des *éthos* catégoriels, sans pour autant partager ses analyses en termes « d'apprentissage ». En effet, les situations discontinues et maîtrisées de ré-articulation ne garantissent en rien une remise en cause structurelle des figures de la démocratie, dans la mesure où elles ne sont envisagées qu'à partir de la sécurité que leur garantit la *machine concrète de participation*.

Les *pratiques* composant la machine restent confuses dans leur sens et dans leurs usages, mais répartissent le risque sur plusieurs points. Afin d'incarner le rôle joué par la *machine* dans la gestion du risque, concentrons nous sur une de ces pratiques de ré-articulation : l'usage du tirage au sort en Rhône-Alpes<sup>1318</sup> et en Ile-de-France<sup>1319</sup>. Les polémiques et controverses suscitées par l'introduction du tirage au sort renseignent autant sur les représentations des élus régionaux à l'origine de ces protestations (cf. sur ce point Sintomer 2007) que sur les mécanismes conduisant à l'usage de cette technique, malgré les protestations. En effet, si le tirage au sort est ostensiblement dénoncé par quelques élus comme une menace pesant sur l'ordre représentatif de la démocratie, l'insertion de cette technique dans la technologie plus vaste de la *machine de participation* rend son usage non seulement possible, mais consensuel. Malgré les controverses, le tirage au sort est utilisé en Ile-de-France comme en Rhône-Alpes et fait la preuve de sa compatibilité, notamment en orchestrant des situations de coprésence pacifique entre élus régionaux et « citoyens » tirés au sort<sup>1320</sup>. La gestion de

---

<sup>1317</sup> On retrouve ici les contours d'une analyse des rôles adoptés par les élus, proposée notamment par J. Lagroye (1994). Pour celui-ci la caractéristique du métier politique est de piocher dans les nouvelles et anciennes formules de rôle (manager et clientèle par exemple), sans que la diffusion d'un modèle ne signifie que l'ancien ait disparu. La démocratie participative pousse concrètement à un mélange des rôles.

<sup>1318</sup> Les débats concernant le tirage au sort en Rhône-Alpes surviennent essentiellement lors de l'examen de la Délibération n° 05.12.925, votée le 15 décembre 2005. Cf. Chap. 6, partie II, A.

<sup>1319</sup> Les débats en Ile-de-France surviennent lors du vote du Rapport n°CR-43-04, examiné lors de la séance plénière du 18 novembre 2004 cf. Chap. 6, partie III, A.

<sup>1320</sup> C'est notamment le cas en de l'Ile-de-France où des réunions entre élus et citoyens sont organisées, en marge des conférences de citoyens (SDRIF et nanotechnologies – Cf. Volume 2, Annexe 1, partie III, C) et en Rhône-Alpes, grâce aux auditions des citoyens tirés au sort par l'assemblée régionale, organisées pour chaque Atelier Citoyen (Cf. Volume 2, Annexe 1, partie I, F).

ces populations assurées par l'administration et les prestataires vient parfaire la confiance accordée aux élus à la *machine de participation*.

La mobilisation administrée, au sens de « contrôlée » mais également de « dotée en technologies concrètes », caractérise ainsi l'ensemble du processus de déplacement et de coprésence, support d'un brouillage des rôles puis d'un retour de la dichotomie usuelle gouvernants/gouvernés. Or, il convient de resituer la spécificité de ce type de mobilisation dans l'histoire des technologies de la mobilisation démocratique et plus précisément vis-à-vis de la mobilisation électorale, productrice d'un ordre démocratique.

## 2) La mobilisation participative comme extension de la mobilisation électorale

La mobilisation électorale peut être considérée comme un phénomène central de l'établissement d'un ordre politique, nommée « délégation », permettant la stabilisation d'une répartition des rôles sociaux attribués aux élus et aux électeurs. Cette mobilisation peut être décrite de la manière suivante : pour être effective, les incitations à participer, définies comme des facteurs sociaux propres aux individus qui les poussent à prendre part à la vie politique comme dans le cas de « l'adhésion à un parti politique, de la participation à des débats politiques, ou encore des manifestations publiques de soutien d'une candidature aux élections »<sup>1321</sup> (Lagroye 2002, p. 351), ont dû être activées par un travail politique de mobilisation. Michel Offerlé (1985) a insisté sur la concomitance de l'instauration du principe et des techniques de la représentation politique et une organisation précise du corps social. Les entrepreneurs politiques ont ainsi tenté d'accentuer la *mobilisation* démocratique de la société, en intéressant les individus/citoyens à la compétition électorale, notamment par l'intermédiaire d'échanges de biens. La mobilisation électorale est donc un mélange d'accoutumance à long terme au jeu politique et de mobilisations ponctuelles :

« La mobilisation électorale sera comprise comme le résultat de l'ensemble des incitations par lesquelles des entrepreneurs politiques travaillent à créer l'accoutumance au vote et à réactiver à leur profit l'orientation passive ou active vers le marché politique que les mécanismes de la mobilisation politique au sens large ont contribué à générer » (Offerlé 1985, p. 153)

Les mécanismes d'intéressement, c'est-à-dire d'intégration des citoyens au marché politique, sont d'une part, multiples (ils dépassant largement l'action des entrepreneurs politiques) et d'autre part, protéiformes (ils passent essentiellement par les lieux informels de l'interaction sociale). La transformation du vote en *vertu* (Garrigou 1992 ; 2002) c'est-à-dire en comportement valorisé,

---

<sup>1321</sup> Rappelons que ces capacités sont inégalement réparties à travers les groupes sociaux. L'appartenance à un groupe social privilégié, l'accumulation de caractéristiques sociales (diplômé, quarantenaire, urbain, homme), ou encore l'appartenance à des groupements associatifs ou politiques constituent des facteurs favorisant les motivations (incitations) à participer. Voir Gaxie 1978.

applicable à chaque individu, a demandé la mise en place d'entreprises de mobilisation descendantes.

Le vote, peut dès lors être lui aussi considéré comme un dispositif :

« L'instauration du suffrage universel peut être vue, dans cette perspective, comme la mise en œuvre d'une technologie, *d'un dispositif*, assurant l'encadrement et la moralisation des activités par lesquelles les citoyens sont autorisés à manifester leurs « opinions » politiques, leurs préférences pour tel ou tel candidat, tel ou tel programme » (Lagroye 2002, p. 358).

La force de cet apprentissage est d'avoir exclu d'autres modes d'expression politiques qui, souvent plus violents et plus spontanés, apparaissaient dès lors comme des « formes non domestiquées – ou non « civilisées » pour reprendre un terme de Norbert Elias » (Lagroye 2002, p. 359). La disparition des grèves violentes au profit de d'un dialogue social et de la représentation politique de la classe ouvrière entre le début du 19<sup>ème</sup> siècle et l'après deuxième guerre mondiale pourrait venir illustrer cette tendance (Shorter Tilly 1971 ; Sirot 2002 ; Vigna 2007). Le vote a également éliminé d'autres modes de désignation, tels que le tirage au sort, se drapant *a posteriori* dans les arguments techniques de l'infaisabilité (Manin 1995). Le vote impose donc un ordre : celui d'« un affrontement sans violence autre que verbale, entre des représentants élus par l'addition d'une majorité de votes individuels exprimés en leur faveur » (Lagroye 2002, p. 360). Les campagnes électorales deviennent les périodes de réactivation de l'ordre, par une culpabilisation de l'abstention, relayée par les multiples institutions, telle que l'École (Deloye 1991) ou l'Église, rejoignant cette moralisation de l'ordre démocratique. L'acte du vote peut être interrogé dans sa portée rituelle et pratique, même lors d'un scrutin régional (Deloye 1993), faisant ainsi de « ce qui se passe concrètement dans un bureau de vote lors de l'élection » (Deloye 1993, p. 85) l'objet de la recherche. Nous affirmons que la participation publique doit être soumise au même type d'interrogation : comment l'acte même de participer peut-il être porteur de normes, de routinisation d'un ordre politique donné et de l'actualisation de cet ordre ? Pourtant, faute de nous intéresser aux raisons et pratiques des participants, nous proposons de nous intéresser aux techniques mises en œuvre pour mobiliser leur participation.

La mobilisation administrée de la participation, tout en étant différente à maints égards, renvoie à des logiques très semblables. Revenons tout d'abord sur les différences. Premièrement, ces techniques de mobilisation ne sont pas exclusives. La démocratie participative ne tend pas à faire basculer le vote dans l'illégalité, ou l'irréalisable. Elle se positionne bien au contraire dans une nécessaire complémentarité avec un vaste ensemble de pratiques. Les individus qui se déplacent jusqu'aux points de passage de la participation sont également invités à prendre part au vote, à manifester dans la rue, à entreprendre leurs propres initiatives, à partir du moment où ces activités sont en retour complémentaires de leur présence physique dans les lieux de participation. Pour les

plus fervents partisans de la démocratie participative, l'élection reste bien souvent le sanctuaire démocratique par excellence. Deuxièmement, il n'existe pas de condamnation morale explicite de la non-participation de la part des acteurs politiques. Cette non-participation est d'avantage l'objet d'un traitement « pathologique », largement alimenté d'ailleurs par les sciences sociales. La non-participation témoignerait alors, la plupart du temps, d'un défaut de l'offre : soit ce défaut témoigne de l'illusion de l'ouverture participative, soit elle s'explique par la présence d'obstacles à éliminer. Troisièmement, la mobilisation privilégie la coprésence et l'expression orale d'opinions complexes et substantialisées, plutôt que l'agrégation d'expressions anonymes et numériques. À partir de ces trois éléments, nous pouvons alors spécifier le lien existant entre la mobilisation électorale et participative et plus largement entre représentation et participation.

La démocratie participative, pensée comme *machine concrète de participation*, se déploie depuis la représentation et ses figures légitimes (élus et électeurs) et opère un décloisonnement, une extension des dynamiques de *contrôle* du jeu politique. Le vote et l'isoloir ne sont plus les seuls dispositifs à articuler l'interaction entre la figure de l'entrepreneur et celle du citoyen individuel, agissant politiquement en son âme et conscience. Cette mobilisation s'étend à la fois dans le temps et dans l'espace : il ne s'agit plus seulement de susciter une accoutumance passive de participation, fixée autour d'un lieu et d'un dispositif unique, fonctionnant à intervalles réguliers. Il s'agit désormais, pour les entrepreneurs politiques, de saisir l'activité représentative dans son ensemble (élection, action publique) comme l'occasion d'une démultiplication spatiale et temporelle de la mobilisation. Tout comme la démocratie représentative, la démocratie participative n'entend pas susciter la participation de toute la population, mais entend assurer une mobilisation suffisante, dont la *machine de participation* permet de définir et de modifier les critères. En d'autres termes, les logiques de mobilisation et d'intéressement déjà à l'œuvre dans le jeu représentatif, débordent à présent dans des univers politiques adjacents, qui n'étaient pas régis par les règles de mobilisation administrée. L'originalité de la mobilisation créée par la *machine de participation* est précisément d'être portée par des acteurs gouvernementaux (élus, administrations, experts) et plus seulement par des organes politiques (partis, comités de campagne). En prenant une forme administrée, la mobilisation des individus devient l'objet d'une « science » potentielle, qui appuie, en retour, les capacités d'une meilleure mobilisation.

## ***B) Dispositifs et époque démocratique***

La filiation entre mobilisation électorale et mobilisation participative ne règle pas pour autant la question de la portée historique de notre analyse. L'analyse diachronique a permis de saisir la période d'apparition de ces technologies de participation (entre le milieu des années 1980 et le début

des années 2000). Comment interpréter l'apparition récente des éléments matériels nous ayant permis de construire la *machine de participation* ? Quelle lecture offrir de la séquence historique identifiée ? Pour proposer une réponse à ces questions, il nous faut aborder deux obstacles qui se présentent à la construction d'une perspective historique des technologies de la participation.

Le premier est d'ordre théorique. Il semble en effet qu'un certain consensus normatif rende difficile l'historicisation des techniques participatives et délibératives (1). Ce consensus érige en effet le modèle intégrateur habermassien dans une posture transcendantale dont il nous semble important de nous départir. Face à la difficulté de produire une perspective historique faite de séquences et de ruptures, nous proposerons une notion permettant d'articuler *histoire* et *dispositif* : celle d'*époque*, empruntée à nouveau à Michel Foucault. Ce que nous cherchons à comprendre est en réalité le sens et la forme de notre époque démocratique contemporaine. Le deuxième obstacle, en lien avec cette ambition, concerne la production de données systématiques comparatives à propos de ces technologies. Nous essaierons, grâce à un exercice de relecture de travaux existants, de livrer les éléments plaidant en faveur de l'existence d'une époque démocratique ayant pour caractéristique principale la constitution de diverses *machines concrètes de participation* (2).

### 1) L'histoire de la machine : du consensus habermassien à l'époque

Le problème de la jonction entre les phénomènes empiriques observés en matière de démocratie et l'évolution historique de la structure de la régulation sociale a fait l'objet de nombreux développements, concernant notamment le passage d'un âge du *gouvernement* à un âge de la *gouvernance* (Andrew Goldsmith 1998). Ces analyses s'appuient en grande partie sur une approche dite *cognitive* de l'action publique, considérant les politiques publiques – et par conséquent les procédures encadrant leur mise en œuvre ou leur conception – comme la construction d'un rapport au monde (Muller 1990 ; 2005). En matière d'action publique, les logiques de crise/substitution des matrices cognitives ont notamment été à la base d'interprétations concernant les successions de référentiels (Muller Jobert 1985) de tournants (Jobert 1994) où de changements paradigmatiques de troisième ordre (Hall 1993). L'observation des évolutions contemporaines de l'action des gouvernements (essentiellement nationaux) permettrait ainsi de mettre au jour le passage d'un modèle à l'autre. Pourtant, la portée historique d'une succession des référentiels a été précisément l'objet de critiques. En effet, comme le souligne Pierre Lascoumes (1996) la notion même de transcodage entend se distinguer d'une succession historique trop rigide : le référentiel donnerait une



vision trop homogène et séquencée du changement de l'action publique, dans lequel les médiateurs ne seraient chargés que de traduire un changement global en changement sectoriel<sup>1322</sup>.

Nous souhaitons pousser cet argument plus loin, en nous appuyant sur les limites d'une histoire séquentielle de l'émergence de la démocratie participative : une vision trop séquencée des différents référentiels encadrant le changement de régulation politique ne permet pas de saisir la complexité du travail de médiation. De plus, ce type d'approche ne mène pas jusqu'au bout son entreprise de séquençage. Pour argumenter cet état de fait, nous souhaitons mettre au jour la manière dont l'évolution démocratique semble irrémédiablement attachée à la promotion d'un idéaltype proche de l'intégration habermassienne. Le modèle intégrateur est principalement explicité par Jürgen Habermas dans *L'intégration républicaine* (Habermas 1998). Cet ouvrage, prolongement de *Droit et Démocratie*, approfondit la portée constitutionnelle du modèle intégrateur proposé, sous un aspect moins juridique, dès la *Théorie de l'agir communicationnel* : l'intégration, pensée comme dépassement des conflits de valeurs et de particularisme, est désormais rendue possible par l'établissement de normes (à atteindre) incarnées dans des institutions et notamment la construction des droits, de la justice et des principes constitutionnels. La résolution des conflits pragmatiques, éthiques et moraux passe donc par la construction de ces normes. Cette intégration (à ne pas confondre avec une ode au pouvoir étatique), est conçue comme une tendance naturelle, contenue dans les soubassements philosophiques de la théorie du discours, vers laquelle tendrait inexorablement la marche vers la modernité. Or, cette philosophie de l'histoire semble indubitablement imprégner les usages du modèle intégrateur habermassien en science politique : il nous semble en effet qu'une pensée du *progrès démocratique*, souvent peu explicitée, rende problématique la construction d'une histoire de la participation, puisqu'elle constituerait une sorte d'âge d'or à atteindre, marquant la fin de son histoire.

Le premier exemple de cet inachèvement historique se situe parmi les auteurs emblématiques d'une approche en termes de référentiels. Ainsi, Bruno Jobert (2008) a récemment entrepris de saisir les évolutions contemporaines de la relation entre Etat et société (civile) dans l'exercice de l'autorité démocratique sous l'angle de leur référentiel, compris depuis l'observation empirique des modes de régulation caractérisant différents secteurs de politiques publiques<sup>1323</sup>. L'hypothèse centrale de cette

---

<sup>1322</sup> Pierre Lascoumes affirme ainsi que le transcodage véhicule une histoire de l'action publique moins focalisée sur les successions que les agencements nouveaux d'éléments existants : « Si j'ai utilisé le terme de "transcodage", c'est pour mettre l'accent sur le fait que les politiques publiques contemporaines sont en grande partie la résultante de compromis et de reformulation de solutions préexistantes » (Lascoumes 1996, p. 334)

<sup>1323</sup> Le rapport Etat/société serait donc redéfini par l'intermédiaire des politiques publiques, dans la mesure où celles-ci réactivent la question du public légitime, qui « ne se résume pas au simple problème de la participation à la démocratie représentative », mais « concerne aussi les possibilités offertes aux citoyens de donner de la voix, collectivement et individuellement, dans différentes enceintes et, inversement, interroge les barrières instaurées pour mettre certaines institutions à l'abri de l'influence directe des citoyens. » (*Ibid.*, p. 408)

approche est la suivante : les référentiels globaux s'affrontent en donnant « des approches contrastées de l'implication de la société civile dans la gouvernance publique », nommées « régimes de citoyenneté »<sup>1324</sup>. Chaque régime correspond alors à un référentiel en compétition et à chaque succession de référentiel correspondrait ainsi un nouveau régime de citoyenneté. L'auteur perçoit une succession de référentiels civils<sup>1325</sup> qui caractérisent, chacun à leur manière, les « conditions du débat politique », autrement dit qui détermine « les qualités de ceux qui sont conviés au débat et les règles d'argumentation prévalant dans les différentes scènes du débat politique » (*Ibid.*, p. 407). Cette succession est tout d'abord chronologique. En effet, la succession des modèles de modernisation *tutélaire*, *néoconservateur* et de *troisième voie* s'ancrent dans des « réalités de gouvernement » et des crises de chaque modèle énoncées par celui qui le remplace : le premier correspond « à la phase de croissance économique et de diffusion de l'Etat providence qui a suivi la deuxième guerre mondiale » (Jobert 2008, p. 411), le deuxième s'incarne dans un rapport sénatorial américain en date de 1978 et le troisième dans le programme du *New Labour*, soutenu par les travaux d'Anthony Giddens. En revanche, B. Jobert distingue un quatrième référentiel, appelé référentiel *intégrateur*, placé de manière surprenante hors de toute incarnation gouvernementale et de toute rupture historique.

Ce modèle intégrateur repose sur des descriptifs et des injonctions essentiellement théoriques. Même si la référence n'est pas explicite, on ne peut s'empêcher de rapprocher le régime de citoyenneté dit « intégrateur » du modèle de J. Habermas. En effet, dans le schéma proposé par

---

<sup>1324</sup> La notion de régime de citoyenneté est empruntée à Jane Jenson et Suzan Phillips (1996). Appliqué au problème de l'accès des citoyens aux institutions politiques par le biais de l'intermédiation des intérêts, ce concept renvoie à l'idée que chaque système de régulation se caractérise par un mode spécifique de définition des problèmes par l'Etat qui impactent sur l'identification des « bons » citoyens et des « non-citoyens ». Largement inspiré du néo-institutionnalisme historique, cette approche valorise la succession des régimes : à titre d'exemple, Jane Jenson (2001) a notamment travaillé sur la succession d'un régime de citoyenneté garantissant que « chacun sera traité comme un citoyen à part entière », à un régime considérant que la citoyenneté implique avant tout la reconnaissance de la "différence" et se limite aux droits politiques ». L'impact de cette succession se fait très concrètement ressentir sur la définition, par exemple, d'un service public de santé.

<sup>1325</sup> Bruno Jobert entend ainsi « montrer comment [...] les grands référentiels en compétition ont incorporé des modèles rivaux d'implication de la société civile », en insistant sur la manière dont quatre référentiels (ceux de la *modernisation tutélaire*, du *néo-conservatisme*, de la *troisième voie* et *intégrateur*) se succèdent, en proposant autant de régimes de citoyenneté. Chacun de ces référentiels est le résultat de la combinaison de plusieurs éléments. Premièrement, l'usage du diagnostic : la « mise en crise » du référentiel précédent a notamment permis de passer du référentiel de la modernisation tutélaire au référentiel néoconservateur. Deuxièmement, le rapport au politique : l'Etat maîtrise la répartition des ressources pour créer la société civile (accès aux forums, aux subventions). Or, « à travers le maniement de ces instruments de politique publique, l'Etat peut exercer une action de sélection, de renforcement ou d'affaiblissement des courants qui traversent la société civile. » (p. 410). Les référentiels s'affrontent alors sur « les critères employés dans ce travail de canalisation ». Troisièmement, la définition du champ de la médiation : chaque référentiel définit ce qui est ouvert à la participation de la société civile. La participation, qui court le risque de détourner les populations des véritables enjeux, n'est alors qu'un moment de l'action publique qui doit être comprise dans un long processus. Quatrièmement, l'identité des citoyens : chaque référentiel appelle une catégorie précise de citoyens (lambdas, groupes d'intérêt). Cinquièmement, l'équilibre des médiations : chaque référentiel propose de nouveaux modes de médiation, en maintenant (ou pas) les anciens (exemple de la place des syndicats, associations dans les mécanismes délibératifs contemporains).

Bruno Jobert, le modèle intégrateur « ambitionne d'abord de renforcer le rôle de la société civile dans la définition de l'intérêt public » (Jobert 2008, p. 417) s'appuyant pour cela sur des stratégies d'*empowerment* en direction des plus faibles, l'insertion des processus de négociation et de décision dans « des cas délibératifs plus englobants » (Jobert 2008, p. 418) et en invitant « de nouveaux interlocuteurs dans le débat public, au-delà des réseaux d'intérêt, des lobbyistes et des partenaires sociaux institués » (*Idem*). Ce modèle est intégrateur dans la mesure où il « devrait permettre de faire émerger des orientations sans nier les rapports de pouvoir » en se basant « sur une meilleure compréhension réciproque des positions de chacun » (*Idem*). Or, ce référentiel ne semble pas apparaître à la suite d'une « crise » du modèle de la troisième voie. Alors que le découpage historique, sous forme de crise, s'était fait nettement sentir (1950-80, puis 1980-90, puis 1990), il disparaît subitement dans la conclusion, les quatre modèles devenant des alternatives parmi lesquelles il conviendrait de choisir : « C'est la crise du modèle de la modernisation tutélaire qui explique l'apparition des trois autres référentiels civiques qui sont en compétition. Mais c'est aussi les défaillances du référentiel conservateur qui sont à l'origine de la troisième voie, tandis que le modèle intégrateur se situe dans la filiation des Etats-providence universalistes. » (Jobert 2008, p. 421). Le quatrième référentiel (intégrateur) ne semble pas véritablement advenu, tout en s'appuyant sur quelques traces empiriques incertaines (les programmes d'éducation populaire scandinaves, la concertation agricole en Afrique du sud, ou les conférences de consensus) et fait finalement figure de prescription dans l'analyse de Bruno Jobert. Le modèle intégrateur se brouille ainsi dans un discours plus normatif et rend ambigu l'usage de ces modèles et de leur succession historique.

Toutefois, la place ambiguë du modèle intégrateur n'est pas le propre de l'école grenobloise de l'analyse des politiques publiques. Lorsque Bruno Latour (2008) entreprend un repérage de la « politique »<sup>1326</sup>, il présente le même type de penchant normatif en faveur de l'intégration habermassienne. Approchant la « chose politique » à la manière d'un chimiste, il la définit comme une substance. Or, les substances chimiques sont empiriquement observables au travers de leurs états, désignant l'état de leur matière (état gazeux, solide, liquide). Dans des conditions déterminées, la même substance ne se présente pas sous le même état. Aussi, pour identifier « ce qui est politique », B. Latour suggère de s'intéresser aux objets et voir comment ces derniers passent d'un état politique à un autre, reviennent à un état, rebasculent dans un autre état, bref, circulent au gré des circonstances dans cette cartographie. Cette « chimie » imaginaire se composerait en effet selon B.

---

<sup>1326</sup> Dans cet article, Bruno Latour plaide pour une standardisation des usages des notions de *politique* et de *science*. Le problème de B. Latour est de trouver une définition du politique qui puisse rendre compte du problème essentiel qu'il fixe en amont : celui de l'irruption d'êtres toujours nouveaux qui redéfinissent les frontières du monde que nous devons faire tenir ensemble, réguler, organiser (nous reviendrons sur ce point). Il décide de « définir » une acception des termes dans laquelle il opère une double leçon : il entend expliquer ce qu'est la politique aux *science studies* et expliquer ce qu'est la science aux politistes. Sur ce dernier point, voir la réponse adressée par Pierre Favre (2008).

Latour, de cinq « états » du politique. Politique [1] : *l'état associationnel*. Les découvertes scientifiques redéfinissent sans cesse « le monde connu » et obligent à intégrer de nouveaux « êtres » dans la définition du vivre ensemble et des problèmes posés à la société toute entière. Politique [2] : *l'état public*. Un problème émerge (parfois à la suite de découvertes) lorsqu'un « public » s'en empare et le désigne comme problématique. C'est la controverse sociale, le moment où le gouvernement ne dispose plus d'outils de régulation permettant de contenir ou de résoudre le problème. Le public apparaît alors comme le stigmate de la problématisation. Politique [3] : *l'état souverain*. Le problème et sa résolution posent la question de la légitimité du pouvoir, ou plutôt de ceux qui ont la possibilité d'agir en dehors du droit. S'ils ne sont pas à même de régler le problème, les souverains peuvent être contestés, notamment par le conflit. Politique [4] : *L'état démocratique*. Les procédures politiques (délibération, discussion, loi et droit) assurent la tenue d'une discussion sereine sur les problèmes et entend déboucher sur un accord commun. C'est la version démocratique de la politique, celle qui régule pacifiquement, dans une éthique de la discussion. Politique [5] : *l'état naturalisé*. Le pouvoir s'exerce sur le corps même des individus par une série de rouages invisibles car naturalisés. La gouvernementalité est la conduite pastorale des populations, jusqu'à leur salut, qui nécessite un contrôle discret mais réel, logé dans les plis et les creux du social<sup>1327</sup>.

Il est intéressant d'observer que les relations entretenues par ces cinq états révèlent une ambiguïté proche de celle observée chez Bruno Jobert. Alors que pour Bruno Latour, l'état naturalisé (5) du politique apparaît comme le « refroidissement » des états associationnel (1), public (2) et souverain (3) du politique<sup>1328</sup>, l'état démocratique (4) correspondant peu ou prou à la procédure habermassienne de résolution des conflits reste étrangement en dehors de ce parcours « historique ». La conséquence de cette omission est de faire apparaître l'état démocratique en dehors de l'histoire. En effet, si le temps est une des conditions permettant à une même substance de ne pas se présenter sous le même état et qu'il existe un de ses états qui n'appartient pas au temps, c'est qu'il s'agit d'un état transcendantal. *L'état démocratique* pourrait donc être perçu comme ce qui met en lien les quatre autres états, ce qui signifie, quand on se replace dans le cours de l'histoire, transformer les états 1, 2 et 3 (*l'état associationnel, l'état public et l'état souverain*) en *état naturalisé* (5)<sup>1329</sup>.

<sup>1327</sup> B. Latour ajoute à ces cinq premiers états un sixième état, que nous laissons volontairement de côté, en raison de sa spécificité, mais qui ne modifie en rien notre lecture des états du politique.

<sup>1328</sup> B. Latour précise : « On peut même dire que tout ce qui est politique 5 au sens foucauldien a été politique 1, 2 et 3, puisqu'il n'est pas un seul objet de la gouvernementalité qu'on ne retrouve à l'état de vive controverse en remontant, selon les cas de quelques années, de quelques décennies, ou de quelques siècles dans l'histoire des sciences et qui n'ait engagé sous des formes parfois violentes, des questions de souveraineté. » (Latour 2008, p. 668). C'est la raison pour laquelle la compréhension de l'état 5 passe par l'étude des controverses qui ont mené à la création d'un état naturalisé, en d'autres termes d'un ordre.

<sup>1329</sup> C'est notamment ce que semble argumenter B. Latour dans son analyse des procédures de mise en débat : « On peut se moquer de cette *conception idéalisée de la discussion rationnelle*. On peut douter que des questions affreusement

Appréhender le positionnement historique des évolutions contemporaines de la participation publique semble donc un exercice délicat, dont les présupposés normatifs réapparaissent rapidement, sortant paradoxalement les procédures de démocratie participative de la progression historique. L'histoire de la machine de participation ne peut se penser ni par rupture, ni par séquence. Elle mêle des éléments hérités, des innovations, des routines d'action et des inventions pures. Toutefois, cette histoire peut être conduite, à condition d'en préciser l'objet. Or, cet objet porte un nom : celui de technologies. Lorsque Michel Foucault (2004 [1977-1978]) dégage les lignes de partage entre trois âges des dispositifs de gouvernement, qu'il nomme *souveraineté*, *discipline* et *sécurité*<sup>1330</sup>, il ne cherche pas à cliver historiquement ces âges, à en présenter la cohérence au sein de plages historiques précises. Au contraire, il insiste sur leur entremêlement permanent, le fait que l'ancien contienne le nouveau et que le nouveau n'éradique jamais l'ancien<sup>1331</sup>. Pourtant, il existe bien une ligne de partage entre les types de dispositif. Cette ligne, Michel Foucault la situe dans les technologies qui caractérisent chaque dispositif. Elles sont l'objet d'une histoire, permettant de comprendre comment le gouvernement dont elles sont porteuses advient sans pour autant succéder entièrement à un type plus ancien :

« Donc, vous n'avez pas du tout une série dans laquelle les éléments vont se succéder les uns aux autres, ceux qui apparaissent faisant disparaître les précédents. Il n'y pas l'âge du légal, l'âge du disciplinaire, l'âge de la sécurité. Vous n'avez pas des mécanismes de sécurité qui prennent la place des mécanismes disciplinaires, lesquels auraient pris la place des mécanismes juridico-légaux. En fait vous avez une série d'édifices complexes dans lesquels ce qui va

---

techniques, comme celles, par exemple, des OGM ou des nanotechnologies, puissent y rentrer commodément. Les nombreux exemples tirés de l'expérience de la « participation du public aux décisions scientifiques et techniques » peuvent à bon droit engendrer un certain scepticisme. On peut même prévoir que les participants à toutes ces affaires auront plutôt tendance à *déborder les procédures*, à *récusar les représentants choisis* et, dans l'ensemble, à faire *rebasculer les enjeux* dans une situation « à la Dewey » de politique ou « à la Schmitt » de politique. Et pourtant, *sans qu'on s'en rende toujours bien compte*, il existe une *multitude d'affaires* qui sont abordées, *chaque jour*, par des procédures de ce type, bien qu'elles aient d'abord été politiques aux sens précédents. Des cantons entiers de l'administration, qu'il s'agisse des vaccinations, de la prévention des incendies, de la définition des cartes de zones à risque, de la mise sur le marché des médicaments, de la vente des droits à polluer et ainsi de suite, obligent par des procédures légitimes à des décisions disputées et discutées. C'est bien ce qu'on désigne en parlant de « politique de la santé » ou de « politique des risques ». (Latour 2008 p. 666)

<sup>1330</sup> Michel Foucault distingue trois âges du gouvernement et du contrôle dans l'introduction de la leçon du 11 janvier 1978 (Foucault 2004 [1978-1979]). L'âge du contrôle légal tout d'abord, qui « consiste à poser une loi et à fixer une punition à celui qui l'enfreint », correspondant à « un partage binaire entre le permis et le défendu » (*Ibid.*, p. 7). L'âge de la discipline ensuite, qui entoure la loi d'un ensemble de mécanisme de surveillance, de redressement visant un « troisième personnage qui est le coupable » (*Idem.*). Le contrôle sécuritaire enfin, qui va s'attacher à produire une série de savoir concernant les probabilités d'apparition de tel ou tel phénomène, et tenter d'agir sur ces probabilités, à l'échelle d'une population.

<sup>1331</sup> Une fois exposée la succession entre les systèmes légaux, disciplinaires et sécuritaires, Michel Foucault insiste sur l'inutilité d'un découpage historique trop rigide : « En apparence, si vous voulez, je vous ai donné là un schéma historique tout à fait décharné [...] En fait à caractériser les choses ainsi : l'archaïque, l'ancien, le moderne et le contemporain, je crois qu'on manque l'essentiel. On manque l'essentiel, d'abord, bien sûr, par ce que ces modalités anciennes dont je vous parlais, impliquent, bien sûr celles qui apparaissent comme les plus nouvelles. » (Foucault 2004, p. 8)

changer, bien sûr, ce sont les techniques elles-mêmes qui vont se perfectionner, ou en tout cas se compliquer, mais surtout ce qui va changer c'est la dominante, ou plus exactement le système de corrélation entre les mécanismes juridico-légaux, les mécanismes disciplinaires et les mécanismes de sécurité. Autrement dit, vous allez avoir une histoire, qui va être une histoire des techniques proprement dites » (Foucault 2004 [1977-1978], p. 10)

Une histoire des techniques, voilà vers quoi nous mène logiquement la prise en compte de la *machine de participation*. Ces techniques sont celles de l'encadrement démocratique et marqueraient ainsi les traits d'un style contemporain de gouvernement. Ces techniques, pas plus que ce style, ne doivent être considérés comme hégémoniques ou dominantes. Elles caractérisent en réalité notre époque. Pour Olivier Razac (2008), une époque est marquée par un régime de dispositifs, de stratégies, de tactiques. Elle vient innover par rapport aux époques précédentes, sans provoquer l'obsolescence des précédentes<sup>1332</sup>. Elle ne correspond pas à la substitution d'une définition du pouvoir par ceux qui le possèderaient, mais à une évolution souvent silencieuse des modalités d'exercice de la relation de pouvoir. Le développement des technologies de la machine de participation devrait donc nous permettre de comprendre en quoi la démocratie participative est bel et bien le signe d'une époque démocratique.

## 2) Les machines concrètes de participation

Alimenter notre hypothèse implique d'identifier la présence d'éléments empiriques comparables dans d'autres contextes. Pour ce faire, nous proposons d'approfondir l'hypothèse suivante : les travaux concernant la démocratie participative à travers les pays et les échelles de gouvernement sont en mesure de nous révéler des éléments empiriques permettant d'alimenter l'idée d'une diffusion de machines concrètes de participation et donc de la diffusion de capacités de mises en participation du social. Nous avons donc choisi d'explorer deux cas d'étude spécifiques : l'émergence et l'évolution de la *public participation* anglaise et de la démocratie participative de banlieue parisienne. Ces deux processus se déroulent dans une séquence historique comparable (de la fin des années 1980 jusqu'au début des années 2000) et cadrent avec nos propres séquences d'études. De plus, chacun des ces cas renvoie à une vision quasi-antagoniste de la participation citoyenne, allant du client-centrisme

---

<sup>1332</sup> Ainsi Olivier Razac note à propos des différentes époques du traitement de la folie ; « Il y a toute cette histoire des dispositifs qui produisent une époque particulière de l'apparition et du traitement d'une objectivité. Ainsi, il y a une époque de l'asile, une époque de l'hôpital psychiatrique et une époque de la psychiatrie de secteur et de la psychiatrie banalisée qui se superpose à celles-là à partir des années 1970 » (Razac 2008, p. 30). Razac note également une progression de ce type concernant le zoo ; « A l'époque des ménageries du 19<sup>ème</sup> siècle, nous aurions un régime de visibilité ricochant entre la planche anatomique et l'exhibition du monstre avec le régime d'énoncés biologiques de la zoologie et son contrepoint tératologique. A l'époque « moderne », dont le modèle est le zoo de Vincennes dans les années 1930, nous avons un régime de visibilité basé sur l'exotisme colonial et la pédagogie populaire et un régime d'énoncés reposant sur l'étude de l'animal vivant, l'éthologie. A l'époque contemporaine, nous avons un régime de visibilité reposant sur la sauvegarde et l'édification de la nature et le régime d'énoncés écologiques du type « développement durable » » (*Ibid.*, p. 28).

anglais à la socialisation militante communiste. En explorant certains travaux évoquant ces deux phénomènes, nous souhaitons indiquer comment les observations empiriques livrées sur le ton de la description peuvent constituer d'importants éléments de compréhension de notre argument de l'époque démocratique.

Premièrement, explorons le cas anglais. Au cours des années 1990, une série de travaux ont été consacrés au développement du recours aux dispositifs participatifs par les autorités locales en Angleterre. Le contexte national est alors marqué par la mise à l'agenda de la participation publique par le gouvernement travailliste, relayée par de nombreuses impulsions en provenance du *Department of the Environment, Transport and the Regions* (DETR)<sup>1333</sup>. Ce contexte national correspond à une augmentation très nette du nombre de dispositifs adoptés localement<sup>1334</sup>, ainsi qu'à une série d'innovations vis-à-vis des procédures « classiques » de consultation<sup>1335</sup>. Or, tout au long des travaux concernant ces innovations, il est possible d'identifier les éléments d'un processus de gouvernementalisation de la mobilisation : production de techniques, de discours, d'experts concernant la mobilisation du public. Dans son étude consacrée à la participation publique en Angleterre, Lawrence Pratchett (1999) analyse tout autant la prolifération que l'innovation qui caractérisent l'usage de dispositifs de participation publique. Sa lecture du mouvement historique ayant conduit à l'apparition de dispositifs innovants témoigne d'un réinvestissement stratégique et en partie idéologique de la participation, correspondant à une nouvelle manière de mobiliser les individus, autant sur le fond que sur la forme. Dans les années 1980, le dogme du client-centrisme (*citizen-client*) promu par le gouvernement conservateur donne lieu à la prolifération de dispositifs de type enquêtes-clientèles, dispositifs d'accueil et d'écoutes, visant à une meilleure responsabilité (*responsiveness*) des administrations publiques<sup>1336</sup>. Ce terreau de pratiques (très diffusées parmi les autorités locales), s'il constitue encore l'essentiel des dispositifs de participation, est toutefois contesté par de nouveaux dispositifs, fixant de nouveaux enjeux et de nouvelles techniques de mobilisation des individus par les autorités locales. En effet, au début des années 1990, la démission civique de la population anglaise pousse les autorités locales à réaffirmer leur légitimité :

---

<sup>1333</sup> L'influence du Livre Blanc publié par l'office nationale est soulignée par tous les auteurs ayant travaillé sur ce phénomène, cf. notamment Parry Moyser Day 1992 ; Pratchett 1999 ; Lowndes, Pratchett Stoker 2001a et 2001b ; Bickerstaff, Tolley and Walker 2002

<sup>1334</sup> Voir les tableaux relatifs à la progression à l'usage des dispositifs participatifs présentés dans l'article de Lowndes, Pratchett et Stoker (2001a, pp. 217-219). L'augmentation de ce recours est régulièrement énoncée par les différents auteurs, et ce, dès le début des années 1990.

<sup>1335</sup> L'avancée des dispositifs innovants tels que les jurys citoyens est toutefois relativisée par le maintien de méthodes classiques, comme c'est le cas dans un secteur d'action tel que la gestion des autoroutes (Bickerstaff Tolley Walker 2002).

<sup>1336</sup> Pour une explicitation plus fine du contenu de la doctrine du client-centrisme, voir les deux numéros de la revue *Politique et Management Public* (2006a 2006b) qui lui sont consacrés.

« For many public organisations, particularly local government, a decline in civic culture and a growing democratic deficit were seen to threaten their legitimacy as democratic institutions. New means of *enhancing public participation* can be seen as a way of demonstrating their democratic credentials. » (Pratchett 1999, p. 619. Nous soulignons)

La défense de la certification démocratique (*democratic credentials*) des autorités publiques est alors cristallisée politiquement, notamment dans le programme du Labour Party<sup>1337</sup> et débouche sur des innovations introduisant une rupture fondamentale avec les anciennes logiques de consultation client-centrées : alors que les anciennes techniques « concentrent les objectifs de la participation sur l'amélioration de la prestation de services », les nouvelles techniques menées au nom du renouvellement démocratique « font du besoin de participation directe le complément ou le supplément de la démocratie représentative et en attendent des bénéfices plus larges et de différentes natures »<sup>1338</sup>.

Or au-delà de leur diversité (en termes de public visé, d'impacts, d'origines), ces techniques ont toutes en commun de rassembler des individus dans des espaces de délibération ouverts pour eux. En effet, ce que L. Pratchett nomme « innovations » démocratiques renvoie en réalité à une description détaillée de cinq dispositifs : panels de citoyens, jurys citoyens, *focus group*, *community planning* et *visioning*. Ces techniques sont présentées comme autant de méthodologies<sup>1339</sup> sollicitant des individus pour qu'ils s'expriment sous différentes formes : expression d'une opinion, délibération, confrontation, expression d'un avis, de différends. En tentant de comprendre la portée et les limites de ces dispositifs sur la démocratisation effectivement recherchée, L. Pratchett introduit alors une série de problèmes, correspondant à autant d'exigences. Ainsi, l'auteur dégage deux enjeux majeurs résumant l'effectivité d'un approfondissement démocratique à l'œuvre dans ces techniques : d'une part, le degré de *responsiveness* des autorités vis-à-vis des dispositifs (à quoi, auprès de qui et dans quel but faire participer) et d'autre part le degré de *representativeness* des dispositifs eux-mêmes. Sur ce point, l'auteur se fait plus prescriptif : parmi les problèmes de représentativité des populations mobilisées (géographique, démographique et politique), celui de la *démographie*<sup>1340</sup> lui semble être prioritaire. L'objectif d'une diversité socio-économique des participants impose un recours maîtrisé des invitations et la combinaison de plusieurs types de dispositif en fonction des populations (Pratchett 1999, p. 631). Faire des dispositifs de participation publique des outils proprement

---

<sup>1337</sup> Et plus spécifiquement dans le livre blanc publié en 1998, intitulé *Modern Local Government: In Touch with the People*.

<sup>1338</sup> Les passages entre guillemets sont traduits de Pratchett 1999, p. 620.

<sup>1339</sup> Pour une description complète des méthodes, voir Pratchett 1999, pp. 621-628.

<sup>1340</sup> Si le terme renvoie explicitement au souci démographique que nous avons mis au jour, c'est l'auteur lui-même qui l'emploie : « While all three are important, however, it is the *demographic dimension* which poses the greatest problems » (Pratchett 1999, p. 631).



démocratiques impose donc de maîtriser les caractéristiques des individus qui les composent et de réfléchir aux modes de comportements que l'on souhaite susciter chez ces individus. En d'autres termes, l'auteur donne à voir la multiplication de mécanismes de coprésence et les préoccupations attachées à cette coprésence, tous caractéristiques d'une *machine de participation*.

Les enquêtes menées par Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett et Gerry Stoker sur le recours croissant aux innovations en matière de participation (*public participation*) par les autorités locales anglaises révèlent elles aussi des éléments pouvant être rapportés à la diffusion d'une *machine de participation*. Ces éléments sont de deux natures : *descriptifs* et *prescriptifs*. Dans une première enquête (Lowndes Pratchett Stoker 2001a), les auteurs présentent les éléments *descriptifs* correspondant à une telle machine. Mobilisant une méthode croisant enquête par questionnaire et cas d'études empiriques<sup>1341</sup>, les trois auteurs observent les usages de la participation « définie au sens large pour désigner l'implication du public dans le processus de formulation, d'adoption et de mise en œuvre des politiques publiques »<sup>1342</sup> et déclinée en cinq catégories de pratiques<sup>1343</sup>. Parmi les résultats de cette recherche<sup>1344</sup>, quatre types d'informations descriptives nous renvoient à l'existence d'une *machine de participation*. Tout d'abord, les autorités locales affirment qu'elles recourent à ces dispositifs pour des raisons liées à leurs propres stratégies : les pressions externes ne semblent pas être considérées comme des facteurs facilitant le recours ce type de dispositifs<sup>1345</sup>. Ensuite, les

---

<sup>1341</sup> Au total, 332 autorités locales (soit 85% de ce type d'autorités en Angleterre) répondent à l'enquête adressée par voie postale aux plus hauts responsables (*Chief executives*). Onze cas d'études ont ensuite été plus spécifiquement étudiés par voie d'entretiens semi-directifs. La méthodologie est décrite plus précisément dans l'article (Lowndes Pratchett Stoker 2001a, p. 206).

<sup>1342</sup> Nous traduisons Lowndes Pratchett Stoker 2001a, p. 206. Cette définition est elle-même empruntée à l'ouvrage collectif coordonné par G. Parry, G. Moyser et N. Day (1992).

<sup>1343</sup> Les trois auteurs identifient (1) des *méthodes consuméristes*, à savoir des formes de participation proches des dispositifs client-centrés évoqués plus haut, (2) des *méthodes traditionnelles*, qui ont une « longue histoire d'usage » à l'échelle locale telles que les *réunions publiques*, (3) les *forums*, qui rassemblent les usagers d'un service, les résidents d'un lieu, les personnes concernées par des sujets spécifiques, (4) les *innovations consultatives*, qui emploient de nouvelles techniques de consultation et (5) les *innovations délibératives*, qui encouragent les citoyens à réfléchir sur des thèmes qui les affectent à travers des processus délibératifs. Cette distinction originale, inspirée par les travaux de Sherry Arnstein (1971), est toutefois propre aux trois auteurs.

<sup>1344</sup> Nous n'abordons pas ici les résultats concernant les facteurs explicatifs du recours à la *public participation*. Les types d'autorités sont rapportés au type de pratiques (il est par exemple établi que les autorités rurales ont légèrement moins recours à ces dispositifs), les pratiques rapportées les unes aux autres (moins de pratiques « innovantes » que de « traditionnelles »). L'étude aborde également les facteurs favorables, les freins et les difficultés avancées par les autorités dans l'explication de leur recours à la participation.

<sup>1345</sup> Malgré des précautions prises dans l'interprétation de résultats basés sur des déclarations d'acteurs, ayant potentiellement tendance à avantager leur propre position, les trois auteurs notent : « While it is important to be cautious when interpreting such responses, however, it is clear that internal factors were considered by respondents to be much more important than external stimuli. Corporate strategy, departmental projects and ruling group policy all scored consistently high. By contrast, central government initiatives and local government networks were not deemed to be of much significance in stimulating activity in this area » (Lowndes Pratchett Stoker 2001a, p. 211). En conclusion de l'article, les auteurs affirment de manière plus assumée ce constat : « This growth in participation opportunities reflects more than simply a response to the current democratic renewal agenda or, indeed, a party political programme. Rather, it demonstrates a sense of ownership within individual authorities of the democratic possibilities which such initiatives hold and a willingness to develop them » (Lowndes Pratchett Stoker 2001a, p. 214)

autorités locales procèdent à un recours multiple et combiné aux dispositifs participatifs. Loin de privilégier une catégorie, les autorités assurent la création de nombreuses opportunités nouvelles de participation : en moyenne, une autorité locale utilise neuf dispositifs de manière simultanée (onze pour les autorités urbaines, huit pour les rurales). Enfin, la création de ces opportunités permet aux autorités de stimuler une participation au-delà des modes classiques d'engagement politique (Lowndes Pratchett Stoker 2001a p. 207), avec une tendance à l'innovation et aux dépassements des techniques classiques (Lowndes Pratchett Stoker 2001a, p. 210). Or, cette création innovante est animée par deux dynamiques. D'une part, les dispositifs de participation se posent comme problème de solliciter les individus afin de créer la demande de participation qui bien souvent leur fait défaut (Lowndes Pratchett Stoker 2001a, p. 212). D'autre part, les effets négatifs imputés aux dispositifs (demandes inexploitable, ralentissement du processus décisionnel, accumulation de la charge de travail) sont moins des freins que des facteurs de réformes des procédures<sup>1346</sup>. L'innovation s'accompagne donc d'une recherche des « bons » instruments de la mobilisation, c'est-à-dire des outils adéquats permettant de rendre efficace la *machine de participation*.

Dans une deuxième enquête (Lowndes Pratchett Stoker 2001b), l'équipe fournit des éléments plus *normatifs* renvoyant eux aussi à une *machine de participation*. Les auteurs affirment en effet que l'étude de l'opinion des participants sur les dispositifs proposés est une étape fondamentale du développement des pratiques, dont le but est une lutte active contre l'apathie :

« A better understanding of citizens' attitudes and behaviour is necessary if practitioners are to address the very real problems of "apathy" (and social exclusion) that bedevil participation initiatives, and if they are to maximize the impact and cost effectiveness of participation strategies. » (Lowndes Pratchett Stoker 2001b, p. 446)

Observant une série de *focus groups* rassemblant différents types de publics (participants, activistes, jeunes et citoyens « ordinaires » tirés au sort par une « *market research agency* »), les auteurs produisent des résultats sur les raisons avancées par les individus en faveur ou contre la participation, reformulées en deux questions : pourquoi participent-ils ? Pourquoi ne participent-ils pas ? Sans revenir sur l'ensemble des résultats, nous retiendrons quelques éléments rappelant de manière flagrante les rouages d'une *machine de participation*. L'étude souligne ainsi l'efficacité des invitations directes et individuelles, comme dans le cas du tirage au sort, pour les autorités qui entendent faire participer des individus qui ne participent pas habituellement (Lowndes Pratchett Stoker 2001b, p. 453). Il est également rappelé que les participants aux jurys citoyens ont

---

<sup>1346</sup> « Most respondents did not see these negative effects as excuses for avoiding participation. Rather, most authorities saw them as challenges to be overcome. Indeed, for many of the case study authorities such problems were seen as being a necessary part of the learning experience in developing more effective public participation strategies » (Lowndes Pratchett Stoker 2001b, p. 213).

particulièrement apprécié l'encadrement, les consultants, la nourriture et les remboursements<sup>1347</sup> et qu'une lutte contre les facteurs freinant la participation (mauvaise image des autorités locales, manque d'informations, manque d'impact et auto-exclusion des participants) doit être activement engagée par les autorités locales. En d'autres termes, les aspects les plus descriptifs et prescriptifs de ces travaux renvoient à la construction effective d'une *machine concrète de participation*.

Deuxièmement, en France, une telle évolution est également observable dans les « banlieues rouges » parisiennes. Les travaux portant sur les mutations de la démocratie participative indiquent des éléments convergents, en insistant toutefois beaucoup moins sur les prescriptions en matière de participation. Dans son travail monographique sur l'adoption de dispositifs participatifs par une municipalité communiste de région parisienne, Emilie Biland (2006) a montré la manière dont les logiques de mobilisation s'adaptent aux évolutions stratégiques des exécutifs locaux et favorisent l'apparition d'une technologie participative semblable à ce que nous avons-nous même observé. Alors que dans les années 1970, la mise en place des comités de quartiers constituait pour la mairie communiste un moyen de mobiliser des réseaux de socialité militante très imbriqués contre des adversaires identifiés (Etat déconcentré, patronat local, promoteurs immobiliers), ces dispositifs sont progressivement marginalisés<sup>1348</sup> au profit de nouvelles « pratiques de mobilisation » (Biland 2006, p. 68). Les tensions entre les générations d'élus aux profils différenciés (aussi bien dans la mairie que dans la direction du PCF) et l'apparition d'un « projet de ville » véhiculant une image plus négative de l'attachement territorial du quartier, conduisent à une reformulation des ambitions stratégiques de la mairie, débouchant sur un nouveau dispositif participatif : les Assises de la ville, tenues dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme. Emilie Biland décrit la manière dont le soutien de la population est toujours recherché par les élites municipales, mais devient l'objet de modalités de mobilisation différentes. En inaugurant une « nouvelle manière de construire ensemble l'avenir de Gennevilliers », l'équipe municipale actuelle reprend à son compte une conviction ancienne : le soutien de la population est « le plus sûr moyen de maîtriser la ville », alors que dans le même temps la municipalité « ne peut plus et ne semble plus vouloir compter sur les formes anciennes d'encadrement pour emporter cette adhésion » (Biland 2006, p. 70). Or ces nouvelles modalités

---

<sup>1347</sup> Les auteurs remarquent également la surprise des participants face au bon traitement qui leur est accordé : « People were very positive about the food provided, the payment of expenses, the pleasant surroundings, the level of information, the skills of the consultants who had managed the process, and (in general) the attitude of the council officers and members they met. People seemed almost surprised that they should receive such treatment, highlighting the low expectations that people have in relation to involvement with the council (discussed below) » (Lowndes Pratchett Stoker 2001b, p. 448).

<sup>1348</sup> Pour être plus précis, Emilie Biland retrace la manière dont les comités de quartier sont progressivement dépolitisés et réduits à des activités festives d'animation. La municipalité choisit de ne plus mobiliser les sociabilités militantes cristallisées dans ces dispositifs mais de faire des comités les outils d'expression des besoins et problèmes quotidiens et locaux des habitants. Cf. Biland 2006, pp. 65-68.

présentent de très fortes similarités avec la *machine de participation* décrite tout au long de notre thèse : l'importance des collaborateurs, méthodologues et administrateurs<sup>1349</sup>, le souci du plus grand nombre et de la représentativité des participants<sup>1350</sup>, la spécialisation politique d'un élu<sup>1351</sup> ou encore la codification des comportements « participatifs »<sup>1352</sup>. La forme contemporaine de la démocratie participative, dans le cas de cette municipalité historiquement attachée à des pratiques mobilisatrices, correspond à la mobilisation ciblée et administrée d'un public dépassant le cadre des seules relations militantes. Les « citoyens » mobilisés par les assises, plus jeunes (Biland 2006, pp. 72-73), participent aux côtés des patrons, désormais conviés aux exercices de coprésence administrée (Biland 2006, p. 72). Du fait de son approche monographique, E. Biland tire essentiellement de cette analyse des conclusions concernant le changement d'orientations de la municipalité, perceptible au-delà de la stabilité politique apparente ainsi que les stratégies de dépolitisation des dispositifs participatifs<sup>1353</sup>. Rapportées à nos propres conclusions, il semble que les stratégies de la municipalité puissent efficacement être assimilées au phénomène de gouvernementalisation du comportement politique des individus, contenu dans les recours contemporains à la démocratie participative.

L'innovation dans la participation publique, qu'elle vienne s'ajouter au client-centrisme ou aux comités de quartiers communistes, semble marquée par un même processus de mobilisation administrée, présentant les caractéristiques récurrentes d'une *machine concrète de participation*. Il semble donc que les piliers empiriques de la démocratie participative, objets du consensus participatif et rouages de la machine, puissent être identifiés comme des éléments de plus en plus

---

<sup>1349</sup> E. Biland signale l'apparition progressive de corps de professionnels qui se substituent aux animateurs militants classiquement attachés aux comités de quartier. Dans un premier temps (milieu des années 1990), l'administration municipale prend la tutelle des comités de quartier : « Ce sont à présent des cadres de l'administration municipale qui servent d'intermédiaires », entre élus et habitants au sein des comités qu'ils animent. Formés aux outils et aux méthodes de la « politique de la Ville », ces agents de développement et ces chefs de projet diffusent à l'ensemble de la ville les nouveaux schèmes de l'action publique locale (autour des mots d'ordre de partenariat, de développement du lien social, de réhabilitation du bâti) d'abord testés dans les deux quartiers (Grésillons et Luth) classés comme prioritaires » (Biland 2006, p. 62). Dans un deuxième temps, le nouveau dispositif, inauguré au début des années 2000, est l'occasion de voir apparaître les « consultants » : « L'approfondissement de la démocratie participative n'est pas le fait des spécialistes de la politique de la Ville mais de ceux de la communication publique » (Biland 2006 p. 70). E. Biland se livre par ailleurs à une description assez détaillée du consultant recruté pour la conduite des Assises (Biland 2006, p. 71).

<sup>1350</sup> Sur ce point, E. Biland est pour le moins explicite : « Ce que les élus attribuent aux comités comme des échecs (le peu de personnes présentes aux réunions et leur absence de « représentativité », les discussions sur des sujets dérisoires) définit en retour ce que devrait être un dispositif participatif véritable. *Les Assises doivent réunir davantage de personnes*. Les thèmes de discussion doivent être plus généraux, plus ambitieux : il s'agit de passer du projet de quartier au projet de ville » (Biland 2006, p. 70).

<sup>1351</sup> Un élu municipal investit progressivement la démocratie participative en tant que thème d'action à part entière : « Après avoir joué un rôle prépondérant dans l'invention de ces dispositifs, il est aujourd'hui le héraut de l'élargissement à la ville de la démocratie participative » (Biland 2006, p. 71).

<sup>1352</sup> E. Biland note à ce propos : « Il y a un temps pour la présentation des projets par les élus ou les cadres et un temps pour les questions. On lève le doigt pour parler et l'on attend d'avoir le micro pour le faire, ce qui a pour effet de limiter le nombre de personnes qui prennent effectivement la parole (une vingtaine sur cent). Ce type de prise de parole s'éloigne notablement de celui qui prévaut au cours des réunions de quartiers, où tout le monde est assis autour d'une table et où il est loin d'être obligatoire de se voir donner la parole pour la prendre » (Biland 2006, p. 73).

<sup>1353</sup> Sur ce point voir également Gaudin 2008.

présents dans les expériences de participation publique. L'époque démocratique se définit alors par ses technologies : l'administration d'une coprésence attache de manière spécifique les individus à la conduite des affaires publiques. La démocratie entend alors étendre les cadres d'un dialogue toujours plus continu entre gouvernants et gouvernés. Or, c'est précisément cette extension qui est au cœur de la tension critique soulevée par la *machine concrète de participation*.

### ***C) La société du contrôle démocratique : une hypothèse critique***

Quelles sont les conséquences du déploiement, certes discontinu et non exclusif, d'une capacité gouvernementale de mise en participation ? Si la subordination des dispositifs participatifs aux logiques représentatives peut être présentée comme l'aboutissement d'un travail de recherche critique (Blatrix 2009), nous souhaitons en faire une étape, menant à une réflexion critique quelque peu différente. Plus précisément cette critique entend s'interroger sur les conséquences d'une telle gouvernementalisation sur le *contrôle* et la *liberté* des sujets démocratiques. La notion au cœur de cette réflexion sera celle de *contrôle*. Nous souhaitons en effet souligner que l'extension des figures de la politique légitime au sein de sphères sociales, de territoires, de zones de l'action publique où elles n'étaient pas directement présentes, pose le problème plus vaste de la colonisation du social par une forme institutionnelle fixe et la capacité de cette forme à épuiser ou concurrencer d'autres types d'action promus par les sujets politiques eux-mêmes.

Cette réflexion peut être divisée en trois temps d'analyse. Premièrement, il convient de restituer théoriquement le dilemme soulevé par la participation vis-à-vis de l'indépendance des sujets politiques. C'est à travers les usages antagonistes de l'idée d'un *contrôle démocratique* (1) que nous choisissons de cadrer ce débat : notre but est de montrer la manière dont la production toujours plus importante d'espaces administrés de participation pourrait s'apparenter à un retournement de la logique même de ce contrôle. Le contrôle, autrefois considéré comme vertu démocratique, se trouve progressivement assimilé à une menace potentielle. La menace d'un contrôle véhiculé par la participation n'est pas seulement un artefact ou une spéculation théorique. Les travaux à la fois prescriptifs et théoriques concernant les « bonnes » formes de la démocratie participative révèlent une prise en compte de ce problème (2). Toutefois, les solutions apportées par ces auteurs n'épuisent pas la controverse. Comme nous le verrons, les critiques fondamentales apportées notamment par Nancy Fraser, Chantal Mouffe et Iris Young nous poussent à prendre au sérieux l'idée d'un espace politique ordonné et exclusif et à formuler en des termes clairs l'hypothèse de l'émergence d'un type spécifique de contrôle démocratique (3).

## 1) Le renversement du problème du contrôle

La place du contrôle dans la démocratie s'est d'abord incarnée dans une figure : celle du contrôleur. Peuple vigilant, médias indépendants, justice autonome, mouvements sociaux, cette figure a pris des formes variées. Toutefois, si la figure du contrôleur démocratique n'est pas neuve, elle a connu d'importantes mutations théoriques et philosophiques. En effet, d'une définition du contrôle et des contrôleurs, acteurs indispensables du bon fonctionnement démocratique, la théorie politique contemporaine s'est attachée à une entreprise d'un tout autre type : penser la *protection* du contrôleur et son existence en dehors et au-delà de la *machine de participation*. Ce qui est en cause est moins la nature du contrôle que sa *continuité* : les formes institutionnelles reconnaissant la *capacité de contrôle* des acteurs sociaux risquent en effet de devenir eux-mêmes *des instruments de contrôle*. Cette évolution, perceptible d'Alain à Pierre Rosanvallon, permet de cadrer le problème soulevé par le thème du contrôle en régime démocratique.

Dès le début du siècle, la pensée politique d'Alain formulait la nécessité du contrôle, inhérent à l'instauration d'un ordre démocratique. Pour Alain, la démocratie permet une confrontation des intérêts divergents et constitue « l'espace d'épanouissement des raisons individuelles », correspondant en cela à ce que Jean Leterre (2000) identifie comme le libéralisme du philosophe, « une doctrine philosophique articulée reposant sur la conception d'une société d'individus essentiellement libre des contraintes de commandement, libres du pouvoir » (*Ibid.*, p. 162). Cette capacité essentielle de la liberté individuelle à entretenir un rapport d'acceptation et de résistance avec le pouvoir s'incarne dans l'idée d'un contrôle démocratique, notamment présente dans les *Propos sur le pouvoir* d'Alain. Dans un essai en date de 1910, Alain définit la démocratie comme l'équilibre d'une trinité institutionnelle, à savoir l'exécutif (d'essence monarchique), le législatif (d'essence oligarchique) et un troisième pouvoir nommé *Contrôleur* :

« Où est donc la Démocratie, sinon dans ce troisième pouvoir que la Science Politique n'a point défini et que j'appelle le Contrôleur ? Ce n'est autre chose que le pouvoir, continuellement efficace, de déposer les Rois et les Spécialistes à la minute, s'ils ne conduisent pas les affaires selon l'intérêt du plus grand nombre. » (Alain 1985, p. 214).

Autrefois révolutionnaire, le Contrôleur se consacrerait désormais à l'essence même de la démocratie, c'est-à-dire l'interpellation pensée comme un « effort perpétuel des gouvernés contre les abus du pouvoir » (Alain 1985, p. 214). Au-delà du suffrage universel et de l'égalité des citoyens, c'est dans la figure du Contrôleur que s'articulent les libertés des individus agrégés dans un espace démocratique.

La question ouverte est alors celle de la localisation et de l'institutionnalisation de ce pouvoir. Pour Alain, le Contrôleur se situe dans l'action de ceux qu'ils nomment gouvernés, indiquant qu' « il

suffit d'être sans pouvoir pour contrôler les pouvoirs » (*Ibid.*, p. 216). Tour à tour « commission » de contrôle, présent autant dans l'Etat que « dans une usine, dans une banque, dans un journal », « troisième pouvoir » incarné par des élus tribuns qui prennent le parti du peuple, « inspecteur des finances », « contrôle parlementaire », « le personnage détesté que l'on nomme rapporteur ou enquêteur » (*Ibid.* pp. 216-223), le Contrôleur prend également (et surtout) la forme des réactions du peuple, spontanée et démocratique<sup>1354</sup>. Les moyens à disposition du peuple pour « tirer la corde », et ce, « en dehors de l'isoloir », s'articulent autour du mandat représentatif. Peu confiant dans le rôle joué par la presse dans l'exercice du contrôle, Alain promet un exercice ascétique et austère du mandat politique, où la probité, imposée par la défiance des « comités de citoyens », se reflètera dans l'élection d'élus « fidèles et incorruptibles », qui ne se laisseront pas aller à de frivoles échanges de rhétoriques. Le contrôleur se déploie donc le long d'une chaîne allant de l'extérieur à l'intérieur de la sphère politique légitime : électeur sur député, député sur ministre, ministre sur président, juge sur ministre, citoyens sur juge et ainsi de suite. La phobie d'une démocratie définie comme pouvoir de contrôle est donc celle du vide, de la rupture des chaînes, de l'autonomie des oligarchies, pourtant inévitables<sup>1355</sup>.

La figure du contrôleur se partage alors entre le dehors et le dedans de la sphère politique institutionnelle : capacité de résistance et institution du contrôle (vote de défiance, contrôle constitutionnel) devraient idéalement constituer les chaînons formant le contrôle démocratique. Pourtant, il existe deux manières distinctes d'utiliser l'image du Contrôleur, selon que l'on insistera sur sa nécessaire *institutionnalisation*, ou sur sa nécessaire *indépendance*. Ainsi, Dominique Rousseau (1995) se réfère à Alain à travers l'hypothèse d'une démocratie continue, qu'il considère comme l'institutionnalisation de nouvelles formes de représentation de l'opinion, de production de la loi et de formation de la volonté générale :

« Alain, dans ses propos sur la politique, notait que « ce qui définit la démocratie, ce n'est pas l'origine des pouvoirs c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants ». Tel pourrait bien être le sens de la nouvelle division du travail politique instaurée avec la démocratie continue : des représentants toujours élus certes, mais qui ne travailleraient plus librement, le regard et le contrôle permanent de l'opinion venant contraindre leur action » (Rousseau 1995, p. 16)

<sup>1354</sup> Alain note : « La vraie démocratie est en train de se montrer, en d'assez rares pays, dont nous sommes, remarquables par un pullulement de mauvaises têtes. Et comment se montre-t-elle ? Non pas par des partis une fois comptés, ni par des élus une fois élus, mais par des réactions continuelles de l'opinion publique agissant directement sur les élus » (Alain 1985, p. 224).

<sup>1355</sup> Sur ce point, Alain rejoint son contemporain Roberto Michels. Le philosophe définit l'inégalité et l'oligarchie comme des tendances inexorables de tout groupement humain : « Quand vingt hommes soulèvent un rail, ils obéissent à un chef ; s'ils discutent dans l'action même, ils auront les doigts écrasés » (Alain 1985, p. 217).

Tout en reconnaissant l'aspect insurrectionnel et spontané du contrôle populaire<sup>1356</sup>, D. Rousseau privilégie la démonstration institutionnelle. La démocratie continue entend ainsi faire des différentes incarnations juridiques (conseil constitutionnel, conseil d'état, médiateur, conseils des sages), médiatiques (sondages, presse) et dans une moindre mesure civiques (associations, syndicats, partis) ses relais organisationnels. La démocratie continue est alors idéalement définie comme une chaîne d'imbrication de surveillance(s) réciproque(s). La conception d'une sphère publique délibérante multipliant les « entrepreneurs législatifs » autorisés à entrer dans la production de la loi et de la volonté générale constituerait ainsi le fondement d'une architecture juridico-institutionnelle renouvelée permettant de briser le monopole de la représentation et de la délibération propre au système représentatif. Le projet d'une hypothèse telle que celle de la démocratie continue est bien de trouver les chemins de l'institutionnalisation de ce pluralisme délibératif, en passant par exemple, comme le fait D. Rousseau, par une relecture du rôle et des fonctions d'institutions de contrôle<sup>1357</sup>.

Pierre Rosanvallon (2006) offre quant à lui une lecture nettement différente de la nécessité du contrôle proposée par Alain. Dans son ouvrage traitant des formes de contre-démocratie, définie comme l'ensemble « des réactions de la société aux dysfonctionnements originels des régimes représentatifs » (Rosanvallon 2006, p. 10), Pierre Rosanvallon fait d'Alain le précurseur d'une forme contemporaine de surveillance sociétale, assurée par des citoyens à la fois désabusés, en retrait et animés par des sentiments « de rejet et d'impatience vis-à-vis de la politique » (*Ibid.*, p. 66). La vision à la fois désillusionnée et résistante de la citoyenneté véhiculée par Alain, trouverait ainsi une nouvelle actualité dans les contre-pouvoirs de surveillance, d'empêchement et de jugement de la contre-démocratie. Alain est évoqué par Pierre Rosanvallon comme un auteur constamment en équilibre sur le fil de la désillusion : la vision de la défiance démocratique pourrait à tout moment basculer dans le défaitisme et l'abandon. La capacité de résistance s'ancre alors dans une réalité sociologique concrète, dans un monde composé de forces. Par exemple, la contre-démocratie de surveillance se décline sous les formes du pouvoir parlementaire, des diverses manifestations de l'opinion dans l'espace médiatique, des partis d'opposition, des mouvements sociaux et citoyens et des institutions démocratiques indépendantes. La méthode sociologique et historique mobilisée pour l'étude de ces manifestations conduit Pierre Rosanvallon à émettre une théorie entretenant un rapport plus complexe à l'idée d'une institutionnalisation du contrôle démocratique, contrastant ainsi avec la

---

<sup>1356</sup> « Le peuple est à la fois le fondement du système représentatif et sa ligne de faille car il peut à tout moment faire irruption, soulever l'écorce de la représentation en affirmant que ses attentes, ses préoccupations, ses volontés ne sont pas celles que ces délégués lui attribuent » (Rousseau 1995, p. 6).

<sup>1357</sup> C'est notamment le cas du conseil constitutionnel qui, une fois analysé au prisme de la démocratie continue, peut être défini comme un porte-parole de l'opinion (Rousseau 1995, p. 10), l'incarnation la plus contraignante du droit de regard des citoyens (Rousseau 1995, p. 11-12 et p. 16), outil de la formation de la volonté générale au-delà de la volonté majoritaire (Rousseau 1995, p. 22).



démocratie continue. En effet, la société se caractérisant par le foisonnement désordonné de contre-pouvoirs, toutes les formes d'institutionnalisation de leur reconnaissance ne sont pas bonnes à prendre. Il en va notamment ainsi de la démocratie participative. Pour P. Rosanvallon, les pratiques proliférantes et hétérogènes regroupées sous ce terme<sup>1358</sup>, apparues à la faveur d'une demande sociale, d'une nécessaire (re)légitimation des pouvoirs et d'une complexification de l'action publique, seraient potentiellement un facteur de dépolitisation du social :

« Cette participation a dans ce sens une dimension que l'on pourrait qualifier de *fonctionnelle*, en étant surtout appliquée à des questions de portée locale. C'est du même coup une démocratie discrètement dépolitisée, par banalisation de la chose même, bien qu'elle ait un indéniable caractère propédeutique et pédagogique » (Rosanvallon 2006, p.303)

La démocratie participative, dans le sens d'un recours systématique aux capacités de surveillance, d'empêchement et de jugement de la société civile sur des affaires mineures, risquerait de « banaliser » l'intervention de ces forces. Elle conforterait ces contre-pouvoirs dans leur basculement dans l'âge de l'impolitique, c'est-à-dire la montée en puissance d'une citoyenneté de défiance, n'attendant plus rien de la politique, tout en s'installant dans une posture de contrôle distancié. Plutôt que de chercher à susciter cette participation (apparentée ici à un émoussement politique) grâce à des technologies plus ou moins sophistiquées, P. Rosanvallon propose alors d'adopter une posture protéiforme, faite d'observation du pluralisme des contre-pouvoirs<sup>1359</sup>, de tuteurs institutionnels parcimonieusement répartis. L'objectif est de garantir que ces contre-pouvoirs ne tomberont pas dans la part sombre de la défiance (l'impolitique) et de restaurer la politique par ailleurs, au prix de travaux normatifs et philosophiques, ne nécessitant aucune technologie de gouvernement. Il est également proposer de constituer des « observatoires citoyens » et des « agences citoyennes », en charge d'attirer l'attention de la population sur différents « problèmes émergents et évolutions préoccupantes » ou encore des « commissions d'enquête » composées de « citoyens tirés au sort » (Rosanvallon 2006, p. 308). On comprend ainsi que le reproche fait à la démocratie participative concerne les basses œuvres (locales) auxquelles sont convoqués les citoyens, contre lesquelles il serait possible d'opposer les grandes missions (nationales).

La démocratie participative courrait donc le risque de dépolitiser le social, de lui retirer ses capacités d'interpellation – nous ajoutons d'insurrection – par le biais d'une routinisation et d'une

---

<sup>1358</sup> Signalons que P. Rosanvallon fait référence à des dispositifs étudiés dans cette thèse : « De façon plus spécifique, des formules d'ateliers, d'assises, de forums ont été multipliées à l'échelle des régions pour rapprocher les exécutifs des citoyens » (Rosanvallon 2006, p. 302).

<sup>1359</sup> Parmi les propositions de l'auteur, on trouve l'évocation de l'observation du pluralisme et de la vitalité des contre-pouvoirs. Il est notamment proposé de systématiser une sorte de bilan de santé des pouvoirs de surveillance afin de pouvoir comparer les différentes démocraties à travers le monde (*Ibid.*, p. 307). C'est ce projet qui, semble-t-il, avait également animé le dernier ouvrage de Charles Tilly (2007).

mise en administration de celles-ci. Cette hypothèse est soutenue, entre autres, par Patrick Savidan (2008) qui réitère les propos de Pierre Rosanvallon en épaississant leurs traits critiques. La démocratie participative, considérée comme une réponse à la montée d'une défiance des citoyens<sup>1360</sup>, risquerait d'alimenter le mal qu'elle entend guérir, à savoir la distanciation des citoyens vis-à-vis des institutions démocratiques et le confort d'une position critique et négative. Le risque de légitimer une poignée de super-participants, renforçant le scepticisme de la majorité des citoyens, le risque de reproduire un clientélisme modernisé, le risque de faire prendre trop rapidement les espaces de participation (notamment virtuels) pour des espaces de délibération, le risque d'évacuer les problèmes en les traitant trop localement et/ou techniquement et/ou immédiatement<sup>1361</sup>, ou le risque d'une dissolution de la responsabilité des élus, seuls vrais décideurs et porteurs de l'*accountability*, conduisent P. Savidan à revendiquer un usage raisonné et précautionneux de la démocratie participative, qui reste toutefois une perspective des plus prometteuses.

Mais au-delà de ces éléments de prudence, entendus maintes fois dans les discours des acteurs eux-mêmes, P. Savidan soulève un questionnement plus profond. En effet, l'auteur suggère qu'il conviendrait de ne pas étouffer la société par la recherche d'une incarnation institutionnelle de ses capacités d'intervention :

« Mais cette démarche néglige de tenir compte du fait que le fonctionnement même de ces dispositifs, notamment parce qu'il fait puissamment fond sur un idéal de consensus (ce qui explique le succès, dans ce cadre, de la thématique du dépassement local des clivages politiques), est en parfaite contradiction avec cet aspect dynamique de la citoyenneté contemporaine qu'il cherche à absorber et contenir. L'État et les acteurs publics en général ne perçoivent peut-être pas

---

<sup>1360</sup> L'affirmation d'une causalité nette amoindrit fortement l'intérêt des propos de Patrick Savidan. Ainsi l'auteur note-t-il en introduction à son propos : « Les gouvernants des sociétés démocratiques, en règle générale et quel que soit leur niveau de responsabilité, ne paraissent pas indifférents à la crise de défiance qui affecte les institutions qu'ils dirigent et représentent. Ils en perçoivent assez bien les ressorts et les dangers. C'est ce qui explique que des efforts de démocratisation aient pu être engagés pour débloquer la situation par le rétablissement ou le renforcement des liens politiques et l'ouverture d'espaces publics d'expression, de socialisation, de concertation et de délibération collective » (Savidan 2008, p. 178). Si cette définition du problème sert à l'argumentation de l'auteur, elle caricature les propos de Pierre Rosanvallon et fait l'impasse sur le faisceau d'éléments stratégiques conduisant à l'émergence de la démocratie participative. L'autonomie des dispositifs institutionnels est ainsi abusivement réduite à une mauvaise adaptation des procédures à l'enjeu d'une réponse à la défiance citoyenne : « De même, le fait que des procédures soient mises en place ne garantira pas à soi seul que les citoyens éprouveront le désir de s'y impliquer. De nombreux travaux en sociologie et en anthropologie politiques montrent en effet que si de tels dispositifs transforment les pratiques, c'est surtout, pour l'heure, parce que les instances dirigeantes et les services qui soutiennent leur action sont davantage mis en demeure de justifier leurs actions » (*Ibid.*, p. 183)

<sup>1361</sup> Ce risque est nommé « dépolitisation » par Jean-Pierre Gaudin (2007 ; 2008). Pour ce dernier, l'originalité des dispositifs participatifs contemporains est de placer en leur centre des discussions d'ordre technique. La démocratie participative s'incarne alors dans « les méthodes et procédures du débat public [...] plutôt dépolitisantes, ramenant trop souvent les enjeux à des choix techniques et donnant le beau rôle à des arbitres professionnels » (Gaudin 2008, p. 274). Notons au passage que J-P. Gaudin caractérise l'aspect « contemporain » de ces dispositifs par l'apparition de « méthodes détaillées de construction de ou des publics qu'on souhaite avoir pour interlocuteur » (*Ibid.*, p. 271), de l'utilisation de techniques assurant la représentativité des participants, ou assure une ouverture tous azimuts (*Ibid.*, p. 272), confirmant ainsi les constats établis à propos de la généralisation des machines de participation.

suffisamment que, à travers ces perspectives institutionnelles, ils tendent à estomper une distinction entre État et société à laquelle ils peuvent pourtant être très attachés par ailleurs » (Savidan 2006, p. 188)

Les capacités de contrôle et d'intervention politique de la société civile sont donc dans une situation d'indépendance fragile que la démocratie participative doit préserver, sous peine d'empirer la situation. Ce danger, qu'Alain n'avait pas formalisé à propos du contrôle démocratique, semble intrinsèquement lié à l'existence de la *machine de participation*. En effet, ce n'est qu'à partir du moment où les autorités publiques sont en mesure de convoquer et de déplacer les individus porteurs des dynamiques de contrôle que le problème du contrôle s'inverse. La continuité démocratique n'est plus une affaire morale ou un idéal théorique, mais l'objet d'une action gouvernementale. Autrement dit, le débat ouvert est désormais *politique*. Il oppose une logique de contrôle à une autre et interroge les conséquences d'un ancrage social trop formel et systématique de l'action publique.

## 2) Le contrôle est-il soluble dans le *design* institutionnel ?

Le danger d'un contrôle des Contrôleurs a été explicitement abordé sous un angle opérationnel et pragmatique dans la littérature en science politique. Plusieurs auteurs ont effectivement entrepris de comprendre et de répondre aux menaces potentielles que fait peser la participation sur la démocratie. Ces menaces regroupent une série d'effets pervers ou de manipulations à l'œuvre dans l'institutionnalisation de la démocratie participative, notamment présentées dans les travaux de Jacques Godbout (1983)<sup>1362</sup> et de Loïc Blondiaux (2008)<sup>1363</sup>. Face à ces menaces, il est alors proposé des solutions concrètes, souvent liées au *design* institutionnel démocratique<sup>1364</sup>. Ces travaux peuvent toutefois être subdivisés en deux catégories : ceux relevant de la *prescription institutionnelle* et ceux relevant de la *controverse sociologique*.

---

<sup>1362</sup> L'ouvrage de Jacques Godbout intitulé *La participation contre la démocratie* (1983) énonce une critique très poussée de l'instauration de dispositifs participatifs au Canada, en s'appuyant sur une série de cas d'études et en privilégiant trois critiques principales. Premièrement, la démocratie participative apparaît comme une série de dispositifs octroyés plus que sollicités. Deuxièmement, la démocratie participative n'a jamais permis un partage du pouvoir réel. Troisièmement, la démocratie participative apporte peu aux participants et sert d'avantage à l'amélioration de l'action publique. Le statut ambigu de la démocratie participative renverrait à sa capacité à dépolitiser les enjeux. Dès lors, la participation désignerait la réalité d'une prise de pouvoir par des groupes restreints, au nom d'un autre pouvoir, celui des citoyens ou usagers.

<sup>1363</sup> Dans son ouvrage *Le nouvel esprit de la démocratie* (2008), Loïc Blondiaux intitule explicitement un chapitre « La participation contre la démocratie ». Comme nous l'avons déjà évoqué, ce titre général permet à L. Blondiaux de synthétiser une part des « impensés » de la démocratie participative qui en constituent autant de limites potentielles : réduction des enjeux du débat (danger du local), redite de l'inégalité sociale, instrumentalisation et faible influence menacent ainsi la participation.

<sup>1364</sup> La particularité des auteurs s'inscrivant dans ce type de perspective est de se distinguer d'une analyse sociologique des facteurs d'affaiblissement des organisations constitutives de la structure civique d'un État. Des études de ce type ont notamment été conduites à propos de l'Angleterre (Norris 1999) et des États-Unis (Scokpol 2003). Ces travaux ont en commun de souligner une érosion des organisations civiques à large base sociale et une attitude de retrait individuel, privilégiant une attitude critique et une structuration plus lobbyiste des organisations civiques.

Du point de vue de la *prescription institutionnelle*, Archon Fung et Eric Olin Wright (2005) ont par exemple souligné le danger potentiel que représentait le passage d'un modèle de gouvernance agonistique verticale à un modèle de délibération participative pour les groupes agonistiques classiques (partis, syndicats, groupes d'intérêts) et ce, dans de nombreux domaines de l'action publique<sup>1365</sup>. En effet, sans contre-pouvoirs structurés, la délibération risque fortement d'être utilisée pour contourner les oppositions sociales. Pour remédier à ce problème, les deux auteurs avancent un cadre normatif en trois points permettant de trouver la solution adéquate au maintien de ces corps intermédiaires dans la délibération horizontale. Les trois défis majeurs de l'adaptation de la structure civique sont ; (1) l'échelle d'action, c'est-à-dire la capacité de va-et-vient entre sommet et base de la délibération ; (2) les compétences organisationnelles permettant de convertir des ressources destinées à exercer une pression sur les décideurs en ressources dédiées à la résolution de problèmes et la mise en œuvre de projet ; mais également (3) la définition des cadres cognitifs de l'action qui permettront aux groupes de passer d'un registre tourné vers la dénonciation manichéenne à une approche en termes de résolution délibérative. Dans un autre registre, Ian Budge (1996 ; 2008 ; pour une discussion voir Morel 2000) a entrepris un véritable plaidoyer pour une démocratie directe partisane. Arguant d'une nécessité d'évolution du système représentatif, I. Budge prône ainsi un modèle démocratique dans lequel l'activité des partis politiques se redéploierait le long des débats référendaires qui constitueraient le nouvel épicycle du jeu politique<sup>1366</sup>. Envisagée à la fois comme solution à la crise des partis politiques et comme adaptation du système politique à l'évolution post-matérialiste de la société<sup>1367</sup>, la « démocratie directe partisane » combinerait un renforcement partisan (les partis retrouvant un contact avec la masse) et une redéfinition de l'acte de vote en offrant l'opportunité de voter les lois une par une et de ne plus se prononcer sur des biens programmatiques présentés en paquet (Voir Budge 1996, pp. 143-146).

Du point de vue de la *controverse sociologique*, Loïc Blondiaux (2008) a récemment entrepris, à la manière de Robert Dahl (1989), un travail global de discussion des théories « critiques » de la délibération et de la participation. L'ambition de ce travail s'inscrit parfaitement dans le prolongement de l'impératif délibératif : réfléchir à la portée d'une théorie critique concernant les

---

<sup>1365</sup> Comme la gestion des risques environnementaux, l'éducation, la lutte contre les discriminations.

<sup>1366</sup> Ce type de réflexion n'est d'ailleurs pas nouveau, même si nous nous limitons à une littérature contemporaine. Dès les années 1980, des auteurs tels que Max Kaase (1984) ont affirmé que les partis politiques étaient de moins en moins en mesure de satisfaire leur électorat et donc de les attirer vers le jeu démocratique. L'hypothèse principale est que la différenciation sociale conduit à multiplier les préférences des électeurs et met donc en danger le rôle régulateur des partis. S'opposant en partie à l'hypothèse d'un cycle de gel des clivages avancée par Lipset et Rokkan (1967), M. Kaase perçoit dans la remise en cause des partis politiques par ce qu'il nomme le « tournant participatif » une menace pour l'ordre politique démocratique.

<sup>1367</sup> Le lien causal entre post-matérialisme et référendum est également très présent dans les travaux de Christophe Prémat (2008 ; 2009).

formes institutionnelles de démocratie participative<sup>1368</sup>. Cette discussion est centrée sur le risque, soulevé par de nombreuses critiques, de voir les dispositifs institutionnels annihiler le conflit<sup>1369</sup> par l'instauration d'un consensus arrangé par les autorités publiques et qui leur est favorable. Quatre questions se posent donc au regard de ces théories, ou plutôt de leurs implications : Faut-il abandonner la délibération dans certains contextes ? Faut-il exclure certains arguments des arènes délibératives ? Le conflit est-il compatible avec l'existence de ces dispositifs ? Que doivent faire les groupes dominés face à ces injonctions (*exit*, *voice* ou *loyalty*) ? Or, la dernière de ces questions aborde directement l'idée d'une possible « colonisation » du monde social par des dispositifs administrés :

« Doivent-ils [*les dominés*] au contraire favoriser, comme le demande Nancy Fraser, la mise en place de « contre-publics subalternes », d'espaces publics, non-institutionnels, dans lesquels construire et préserver leurs identités, loin des pièges tendus par les espaces publics institutionnels ? » (Blondiaux 2008a, p. 135)

La réponse de L. Blondiaux à ces questions s'articule en deux temps. D'une part, il reconnaît la validité de nombre de critiques. La production de « bons » citoyens, excluant de fait ceux qui se voient dans l'incapacité de répondre à ces critères (semblable à l'éthique de la discussion invoquée par Lynn Sanders), les tentatives de « canalisation de la parole citoyenne et du conflit » cachées derrière l'implémentation de ces dispositifs, l'artificialité d'une mise en scène ne correspondant jamais aux vraies dynamiques des conflits sociaux, le cadrage excessif des règles du débat, ces éléments constituent autant de « faits » relevés soit par la théorie soit par la sociologie de ces espaces participatifs et conduiraient alors à une conclusion sans faille :

« En organisant et en pacifiant ainsi la discussion, l'institutionnalisation de ces procédures conduirait au mieux à une version édulcorée de l'expérience démocratique, au pire à une instrumentalisation de la parole citoyenne au service d'un projet politique. Elle n'aurait contribué qu'à engendrer une démocratie formatée au point d'en devenir purement formelle. » (Blondiaux 2008a, p. 139)

Pourtant, l'accumulation de ces critiques se confronte à un problème central : elles ne « portent cependant que sur certaines versions de la théorie délibérative » et elles ne sauraient donc « conduire à invalider tous les dispositifs et situations que l'on range habituellement sous la notion de «

---

<sup>1368</sup> L. Blondiaux rapproche le développement des démocrates délibératives et participatives, en soulevant le fait que les deux types de démocratie se confondent bien souvent dans les pratiques : « En France, le vocable « démocratie délibérative » ne rencontre pour l'instant qu'un écho assez faible et les liens entre théorisation de la participation et pratiques concrètes, s'ils existent bel et bien, restent encore à analyser finement. La référence à la notion générique de « démocratie participative », qui prédomine en France, apparaît particulièrement floue et offre un abri symbolique à des conceptions et des pratiques fortement hétérogènes. Il n'en reste pas moins possible d'adresser à ces deux séries de phénomènes un certain nombre de questions communes » (Blondiaux 2008a, pp. 132-133)

<sup>1369</sup> L'éviction du conflit prendrait alors trois formes principales : l'exclusion d'arguments jugés « déraisonnables », la compromission supposée des identités de groupes et l'imposition de formes policées d'expression.

démocratie participative » » (*Idem*). Les théories renouvelées de la délibération, proposées par les critiques eux-mêmes, le prouvent : elles font la part belle à l'inscription du conflit, mais également la floraison d'études de cas sociologiquement renseignées<sup>1370</sup>, permettant de mettre au jour la combinaison toujours à l'œuvre des espaces participatifs et des « contre espaces », l'existence d'un débat sur le débat, de possibilités de démission des participants ou du rôle de garde-fou joué par des activistes et des perturbateurs. Au sujet de l'hypothèse d'un affrontement des espaces politiques de la participation, l'auteur affirme que la mise en place des espaces de participation officiels n'annihile aucunement les capacités de critiques et de mobilisations des contestataires<sup>1371</sup>. Pour L. Blondiaux, les dispositifs participatifs, peuvent sous conditions<sup>1372</sup> être un soutien pour les plus faibles. La démocratie participative ouvre des espaces non déterminés, qui sont en réalité le siège d'une tension entre consensus et conflit, tension créatrice et ressource potentielle pour les différents acteurs engagés dans ces espaces. Rien n'indique que ces espaces ne seront pas concrètement employés comme des armes par ceux que l'on souhaitait encadrer, comme l'indiquent Archon Fung et Eric Wright (2003).

Pourtant, une des idées centrales de cet argument pose problème. Cette idée est contenue dans la formule suivante : « l'institutionnalisation de la participation constitue parfois une condition autant qu'une limite à la participation véritable des citoyens les plus éloignés de la sphère publique » (Blondiaux 2008a, p. 145). Le mouvement d'« institutionnalisation » qui caractérise les formes contemporaines de la démocratie participative serait donc un mal et un risque nécessaires, sans lesquels il ne se passerait peut-être rien, pas même le peu que l'on peut constater aujourd'hui. Mais qu'entend L. Blondiaux précisément par *institutionnalisation* ? Il comprend un double phénomène. L'institutionnalisation renvoie à la fois au fait que les dispositifs soient pensés d'en haut<sup>1373</sup> et qu'ils soient l'objet d'une « standardisation à l'échelle nationale et municipale » par le biais des méthodologues et professionnels de la participation. Autrement dit, le mouvement d'institutionnalisation renvoie à la prise en compte de stratégies, dont certaines resteraient

---

<sup>1370</sup> Nous ne revenons pas sur le détail de ces études dans la mesure où elles nous avaient permis de dégager la voie d'une contestation des théories critiques déjà à l'œuvre au début des années 2000 Cf. notre introduction.

<sup>1371</sup> L. Blondiaux renvoie à une étude de cas menée par ailleurs (Blondiaux Michel 2007) et affirme ainsi : « La participation aux dispositifs ne désarme en aucun cas la critique et n'est pas en mesure de détourner de leurs fins les acteurs les plus mobilisés. Ceux-ci ont toujours la possibilité de pratiquer l'*exit* ou la contestation des règles du jeu. La plupart des expériences récentes de débats publics menés par la Commission nationale du débat public ont vu certaines associations jouer de la menace ou pratiquer effectivement le *boycott* de la procédure. Elles n'ont pas empêché ces dernières de continuer le combat par d'autres moyens et sur d'autres scènes (mobilisations dans la rue, actions en justice, interventions dans les médias) » (Blondiaux 2008, p. 143)

<sup>1372</sup> L'auteur renvoie à l'obligation de faire correspondre les enjeux de la démocratie participative aux conflits existants dans la société et soulève l'enjeu d'une systématisation de l'adoption de structure indépendante de contrôle.

<sup>1373</sup> L. Blondiaux note : « Impulsées d'en haut, ces procédures sont pensées, organisées et mises en place par les autorités politiques, à l'échelle locale ou nationale, en décalage le plus souvent avec les initiatives portées par les citoyens eux-mêmes. » (Blondiaux 2008, p. 137)

inavouables (légitimation, instrumentalisation) et méthodologiquement mises en scène<sup>1374</sup>. Une série de faits sociologiquement établis s'oppose alors à cette instrumentalisation : ainsi, « l'instrumentalisation de la participation par les organisateurs de la discussion n'est pas toujours possible » et elle est « même moins répandue qu'on ne le croit généralement » (Blondiaux 2008a, p. 142). Tout dépendrait, au final, du type de dispositif et de la nature du contexte qui permettra la production d'effets positifs et négatifs. En souhaitant l'apparition de tiers neutres en mesure de garantir la probité des procédures, dont la CNDP fixe le modèle, L. Blondiaux indique que « l'institutionnalisation *dans ces conditions* peut contribuer paradoxalement à un desserrement de l'emprise des autorités institutionnelles sur la participation » (Blondiaux 2008a, p. 146). Au regard des éléments constituant le *consensus participatif*, cette définition de l'institutionnalisation nous semble définitivement restreinte et problématique. Il ne s'agit pas ici pour nous de stigmatiser l'approche de Loïc Blondiaux, mais de l'interpréter comme une grille de lecture couramment utilisée en science politique. Bernard Jouve (2005) avait par exemple assimilé l'institutionnalisation à « l'obligation pour le public invité à la table des délibérations de respecter les règles du jeu imposées et fixées par le politique » (Jouve 2005, p. 325-326). Cécile Blatrix (2009) rejoint également cette définition de l'institutionnalisation, entendue comme le travestissement d'intentions participatives en outils de recentrage représentatif. La question est donc de savoir s'il est possible de réduire l'enjeu d'une institutionnalisation à l'apparition nécessaire d'Autorités Administratives Indépendantes<sup>1375</sup> ? Qu'en est-il des sommes de travail administratif, de production incessante de fichiers de participants, de la masse d'ingénierie déployée pour assurer la réalisation de la participation, que celle-ci soit artificielle ou non ?

La *machine de participation* ne se réduit pas à une possible instrumentalisation, pas plus qu'elle ne suppose la réalisation systématique des stratégies qui l'investissent. Nous avons pu considérer nous aussi que rien n'assure jamais que les autorités parviennent à extraire de la participation ce qu'elles en attendent (consensus, témoignages, expressions du conflit), ni que la démocratie participative soit en mesure de transférer concrètement des ressources à ses participants. La démission collective des membres des CTEF, où l'impact quasi-nul des instances permanentes d'Ile-de-France le confirment à eux seuls : la production d'une sociologie de la pratique participative invitera toujours à relativiser les théories totalisantes de la manipulation démocratique et de la dépolitisation systématique, mais soulignera également que le seul jeu de la pratique participative ne suffit jamais à renverser les

---

<sup>1374</sup> L'auteur note en effet que « cette ingénierie de la participation met de plus en plus souvent en scène des professionnels qui se présentent comme étant les seuls habilités à animer ces procédures dans les formes requises » (Blondiaux 2008, p. 138).

<sup>1375</sup> Notons d'ailleurs que Cécile Blatrix (2009) a exprimé récemment un souci très proche de celui exprimé par Loïc Blondiaux.

carcans qui sont imposés aux participants. La diffusion d'un travail gouvernemental à travers des espaces sociaux toujours plus nombreux et divers mérite d'être interrogée au-delà d'un processus d'exemples/contre-exemples et de recommandations théorisées concernant l'inclusion ou la place nécessaire de telles ou telles pré-conditions. L'originalité de la *machine de participation* est de se glisser entre les dispositifs, de leur donner une cohérence qui permette d'interroger la dynamique globale à l'œuvre à travers leur mise en place<sup>1376</sup>. Les précieux éléments de discussion apportés par Loïc Blondiaux ouvrent en réalité sur une discussion théorique, voir normative, sur l'affrontement des logiques d'ordre et d'émancipation au cœur de la démocratisation de la société.

### 3) La société du contrôle démocratique existe-t-elle ?

Au-delà des débats concernant la bonne « forme » institutionnelle qui permettrait à la démocratie participative d'éviter certains pièges, telles que la dépolitisation où la manipulation, il nous semble possible de maintenir une hypothèse, exprimée depuis la *machine de participation*. Celle-ci s'énonce à partir d'un constat : celui de l'ouverture incessante d'espaces de participation institutionnalisés, c'est-à-dire reliés entre eux par un dispositif commun. Une hypothèse critique peut être formulée de la manière suivante : la création descendante d'espaces de participation modifie l'essence même du rapport politique liant l'individu à l'ordre démocratique. Sans nous préoccuper de savoir si les individus participants sont effectivement *dominés* ou *émancipés*, nous souhaitons insister sur le fait que l'existence d'une *machine de participation* dispose le rapport démocratique dans le sens d'un *contrôle* d'un nouveau type. Pour exposer clairement ce point, il nous faut revenir sur un mouvement critique en deux temps : la valorisation d'une indispensable conflictualité de l'espace public et l'importance accordée à la direction des flux politiques constituant cette conflictualité. Ce n'est qu'à partir de ces postulats que nous serons en mesure d'explicitier la manière dont la *machine de participation* produit un *contrôle* démocratique.

Premièrement, l'hypothèse du contrôle nécessite de concevoir l'espace public dans sa dimension *spatiale et concurrentielle*. Pour ce faire, nous proposons de revenir sur la critique adressée par Nancy Fraser (1990) à la notion d'espace public bourgeois conceptualisée par Jürgen Habermas<sup>1377</sup>.

---

<sup>1376</sup> En cela, nous nous distinguons de L. Blondiaux. En effet, ce dernier affirme qu'une fois les dispositifs clos, les tensions entre consensus et conflits s'estompent : « Il ne faut pas, bien sûr, surestimer la portée de tels dispositifs dont l'influence ne dure généralement que le temps de la concertation » (Blondiaux 2008, p. 146). Sans surestimer la portée de ces dispositifs, nous n'avons eu de cesse d'observer la profusion d'activités prenant place entre les dispositifs (entre deux sessions, entre deux types de concertation, entre deux étapes du même processus).

<sup>1377</sup> Cette expression renvoie au modèle d'espace public développé par J. Habermas, principalement dans la théorie de l'agir communicationnel (1987). L'espace public désigne le rassemblement de personnes privées éclairées, délibérant de sujets collectifs et de bien commun. Cet espace public est qualifié de bourgeois, à partir du moment où il s'oppose à l'absolutisme royal et suppose une « publicité » rendant l'Etat responsable face à la société. Par cette opération, l'Etat, qui ne résume pas à lui seul l'espace public, est l'objet de discours et d'arguments critiques. Il conçoit également un type d'interaction discursive spécifique, relevant de la discussion rationnelle illimitée, aboutissant au « bien public ».



Sans revenir sur l'ensemble de sa critique<sup>1378</sup>, notons que celle-ci concerne quatre postulats (*assumptions*) de la théorie du philosophe allemand : la possibilité de suspendre (*bracket*) les inégalités sociales, la progression inévitable vers un seul et unique espace public, la fixation d'une délibération de personnes privées sur le bien commun et la séparation entre Etat et Société Civile. Parmi les débats soulevés, il apparaît ainsi une conceptualisation possible du problème de la relation entretenue entre espace démocratique légitime et espaces politiques autonomes. N. Fraser affirme par exemple que « des arrangements conciliant une pluralité de publics en compétition assurent une meilleure promotion de l'idéal d'une parité participative qu'un espace public unique compréhensif, surplombant »<sup>1379</sup>. En s'appuyant principalement sur l'exemple des femmes qui, dominées dans l'espace public, ont pu trouver dans la formation d'un « contre public » (*subaltern counterpublics*) le moyen de formuler une nouvelle grille d'analyse des problèmes sociaux (le sexisme, le machisme), N. Fraser fait du maintien d'un espace public multiple un impératif démocratique. L'espace public démocratique doit donc opposer des publics auto-formés. Même dans le cas d'une société égalitaire et multiculturelle, qui présuppose l'inexistence d'inégalités structurelles et rend donc possible une démocratie participative, l'auteur exprime la nécessité de maintenir une pluralité de publics et donc d'espaces :

« All told, then, there do not seem to be any conceptual (as opposed to empirical) barriers to the possibility of a socially egalitarian, multi-cultural society that is also a participatory democracy. But this will necessarily be a society with many different publics, including at least one public in which participants can deliberate as peers across lines of difference about policy that concerns them all » (Fraser 1990 p. 70)

En cela, Nancy Fraser semble rejoindre la préoccupation exprimée par Chantal Mouffe (2000) concernant le maintien d'une pluralité et d'une conflictualité politique. La recherche permanente d'identifications collectives crée une instabilité polémique que les modèles délibératifs ne parviendront pas à « réguler », dans la mesure où celles-ci ne sont plus comprises comme des problèmes mais comme l'essence même du politique. Pour Chantal Mouffe (2005a), la conflictualité politique n'est pas une anomalie dont il faut prévenir les débordements par le biais de procédures, mais l'inaltérable conflit portant sur la structure politique de la société elle-même. La multiplication

---

<sup>1378</sup> La critique de N. Fraser s'appuie essentiellement sur l'argument d'un inachèvement du projet intellectuel d'Habermas. En effet, celui-ci ayant reconnu que le modèle d'espace public bourgeois n'est plus applicable compte tenu des mutations du capitalisme et de l'apparition d'un « Etat providence démocratique de masse », il convient de penser les contours d'un espace public non-bourgeois. Or, pour N. Fraser, le philosophe n'a jamais réellement cherché à alimenter ce projet : « Oddly, Habermas stops short of developing a new, post-bourgeois model of the public sphere. Moreover, he never explicitly problematizes some dubious assumptions that underlie the bourgeois model. As a result, we are left at the end of Structural Transformation without a conception of the public sphere that is sufficiently distinct from the bourgeois conception to serve the needs of critical theory today » (Fraser 1990 p. 58).

<sup>1379</sup> Traduction personnelle Fraser 1990 p. 66.

et la diversité des espaces de lutte a d'ailleurs fondé la critique, interne au marxisme, portée par Chantal Mouffe (Cantelli 2002) : la prolifération de nouveaux mouvements sociaux et l'irruption permanente d'interprétations alternatives du monde (comme le féminisme) brouillent les frontières dialectiques des luttes de classe et nécessitent une remise en cause<sup>1380</sup>. On retrouve également de fortes similitudes avec la notion d'espace *public oppositionnel*, défendue par Oskar Negt (2007). Cet espace public oppositionnel a pour ambition de s'opposer à l'espace public bourgeois d'Habermas. Considérant que ce dernier tend à exclure de nombreux groupes sociaux de son giron<sup>1381</sup>, la question posée par l'espace public oppositionnel est donc la suivante : « Que se passe-t-il lorsque les groupes sociaux écartés de la délibération publique entrent en action et prennent la parole en dehors de l'espace politique reconnu ? » (Negt 2007, p. 8). O. Negt se met ainsi en quête des espaces publics oppositionnels que mettent en œuvre ces groupes et qui répondent à un ensemble de caractère : ces espaces (qualifiés aussi de prolétariens, en référence aux conseils ouvriers allemands) sont souvent éphémères et spontanés, s'appuient sur une « subjectivité rebelle » du salariat, qui déborde le mouvement d'abstraction historique que représenterait l'espace public bourgeois<sup>1382</sup> et font de l'expérience sensible des inégalités leur moteur politique.

A l'instar de Negt, N. Fraser *spatialise* sa pensée (l'espace public est composé d'espaces clos juxtaposés) en concevant l'autonomie comme une des conditions centrales de la subjectivation<sup>1383</sup>. Ce souci du maintien d'un espace public pluriel, basé sur la capacité des sous-groupes à construire leur propre espace, en inventant leurs propres identités et leurs propres critiques<sup>1384</sup>, s'exprime également dans les propos de N. Fraser concernant le lien entre Etat et Société Civile. Le dialogue

<sup>1380</sup> C. Mouffe fait explicitement de ce constat le point de départ d'un processus social et politique qui l'a conduit à envisager la nature même du politique dans la démocratie : « Our societies are confronted with the proliferation of political spaces which are radically new and different and which demand that we abandon the idea of a unique constitutive space of the constitution of the political, which is particular to both liberalism and civic republicanism » (Mouffe 1989, pp. 44-45).

<sup>1381</sup> Pour A. Neumann, l'opposition de Negt à l'espace public bourgeois est d'abord ancrée dans une critique historique « L'histoire a montré que les règles de l'espace public ne sont pas toujours respectées par la bourgeoisie, depuis l'expansion esclavagiste, jusqu'aux guerres coloniales, en passant par la terreur d'Etat » (Neumann 2007, p. 8).

<sup>1382</sup> Toujours selon A. Neumann, la subjectivité rebelle affirme qu'« une part plus ou moins grande de la mobilisation subjective échappe aux modes d'action de la rationalité moderne » (p. 16). C'est justement cette subjectivité qui fonde l'amorce incessante de la production des espaces publics prolétariens, ou oppositionnels.

<sup>1383</sup> C. Mouffe (2005b) se montre quant à elle plus préoccupée par l'enjeu d'une sécularisation de la conflictualité politique. C'est notamment ce qu'elle souligne lorsqu'elle entend distinguer ennemi moral et adversaire politique : « In place of a struggle between « right and left » we are faced with a struggle between « right and wrong » » (Mouffe 2005b, p. 5). La définition du pluralisme politique qu'elle entend défendre correspond alors à cette définition agonistique de la démocratie : « Pluralism is therefore linked to the abandonment of a substantive and unique vision of the common good and of the eudaemonia that is constitutive of modernity » (Mouffe 1992, p. 31). Le débat porté par Chantal Mouffe se base sur un plan éminemment discursif (Sommerer 2005) : la lutte contre l'hégémonie d'un discours dominant suppose la défense d'un espace agonistique laissant libre cours aux interprétations alternatives du monde social et rejetant l'argument d'une *raison* opposé à celui d'une *déraison*.

<sup>1384</sup> Il s'agit de la définition même des contre-publics : « I propose to call these subaltern *counterpublics* in order to signal that they are parallel discursive arenas where members of subordinated social groups invent and circulate counterdiscourses, which in turn permit them to formulate oppositional interpretations of their identities, interests, and needs » (Fraser 1990 p. 66).

entre un public faible (doté de capacité de former une opinion, sans décider) et un public fort (capacité de former une opinion et de décider), schématisé dans le dialogue entre société civile associative et parlement, est ainsi sujet à interrogation. Certes l'idée d'un Etat, distinct de la Société, mais renforcé par la puissance de la formation de l'opinion publique, qu'il s'agirait désormais de traduire dans la souveraineté, est une avancée. Mais pourquoi ne pas envisager une autre forme de répartition entre pouvoirs faibles et forts ? Le modèle d'une agrégation d'institutions autogérées (usines, crèches, habitats) pourrait également constituer la base d'un nouvel agencement entre pouvoirs forts et faibles. Sans y répondre, N. Fraser cristallise dans cette question son souci d'une autonomie véritable de la capacité sociale à former une multitude de contre-publics, formant ainsi autant d'espaces d'autonomie politique.

Deuxièmement et sur la base de cette vision oppositionnelle de l'espace public, la critique des formes continues et institutionnelles de la participation s'exprime en termes de *flux* et de *gestion de flux*. Plus exactement, la démocratie est considérée comme la production des énergies du corps social, énergies épuisables sous le coup de leur éventuelle gestion. Se pose alors la question de l'autonomie du social face à la prolifération de procédures. Ainsi, le dialogue imaginé par Iris Marion Young (2001) entre la figure de *l'activiste* et celle de *la délibérante* (*deliberative democrat*) soulève une préoccupation concernant le dilemme proposé aux citoyens dans l'orientation de leur *énergie politique*. Sa démonstration se déroule en plusieurs temps. Tout d'abord, I. Young définit les deux figures comme des attitudes antagonistes, anticipant la dialectique défiance/confiance très présente dans la contre-démocratie de Pierre Rosanvallon. En effet, ce qui sépare ces deux figures du participant est une différence d'*empathie* : le délibérant approuve la création d'une situation délibérative dans la résolution du conflit politique, alors que l'activiste se méfie des « exhortations à délibérer »<sup>1385</sup>. Iris Young utilise la figure de l'activiste (même si elle affirme ne pas chercher à prendre parti pour l'une des deux figures) pour alimenter une série de critiques adressées aux partisans d'une délibération implantée dans la démocratie réelle et institutionnelle<sup>1386</sup>.

Ensuite, l'auteur illustre deux premiers défis auxquels le citoyen délibérant peut répondre aisément. Ces deux défis insistent sur l'ouverture tronquée des espaces délibératifs : ces derniers maintiennent des individus *en dehors* de la délibération, ce qui affecte son contenu. La réalité d'espaces clos, ne

---

<sup>1385</sup> Iris Young note : « The activist is suspicious of exhortations to deliberate because he believes that in the real world of politics, where structural inequalities influence both procedures and outcomes, democratic processes that appear to conform to norms on deliberation are usually biased toward more powerful agents » (p. 671). Dans la description détaillée de l'activiste, Iris Young insiste sur le mépris dans lequel l'activiste tient l'idée de s'asseoir et de discuter, bref d'assurer les exigences d'une contrainte physique : « He finds laughable the suggestion that he and his comrades should sit down with those whom he criticizes and whose policies he opposes to work out an agreement through reasoned argument they all can accept » (*Ibid.*, p. 675)

<sup>1386</sup> L'auteur insiste sur le cadre concret de son débat : elle adresse ces critiques dans la perspective d'une implémentation immédiate et physique d'espaces de délibération dans la société (Young 2001, p. 171)

prenant pas en compte de nombreux intérêts pourtant constitutifs des rapports de force et soumis à la structure des inégalités sociales, crée un antagonisme. Alors que le délibérant insiste sur la nécessaire ouverture de ces espaces<sup>1387</sup>, l'activiste privilégie une extériorité et l'expression des intérêts que celle-ci permet :

« Under these circumstances of structural inequality and exclusive power, good citizens should be protesting outside these meetings, calling public attention to the assumptions made in them, the control exercised, and the resulting limitations or wrongs of their outcomes. They should use power of shame and exposure to pressure deliberators to widen their agenda and include attention to more interest » (Young 2001, p. 677)

Ces critiques pouvant toutefois être efficacement résolues par le délibérant<sup>1388</sup>, Iris Young soulève, enfin, une série de critiques plus profondes. Les deux nouveaux défis renvoient à la puissance des structures sociales et plus précisément à l'incapacité de régler les problèmes structurels de l'inégalité par des manipulations procédurales. Ainsi, la délibération ne ferait que refléter une infrastructure institutionnelle injuste et serait incapable d'interroger les discours « hégémoniques », au sens gramscien du terme, c'est-à-dire la construction d'une voie unique dans laquelle doivent être comprises toutes les alternatives<sup>1389</sup>. Or, concernant la construction d'alternatives sociales et politiques, I. Young adresse une critique tout à fait fondamentale pour notre propre perspective. La délibération, en ouvrant des espaces de débats, *coopterait le social* et ne lui laisserait plus ni l'énergie, ni le temps de fonder sa propre intervention politique :

« It co-opts the *energy of citizens* committed to justice, leaving *little time for mobilizing people* to bash the institutional constraints and decision-making process from the outside. Thus, the responsible citizen ought to withdraw from implicit acceptance of structural and institutional constraints by refusing to deliberate about policies within them » (Young 2001, p. 683)

Pour l'auteure, cette captation *des énergies et du temps* par les espaces officiels de la délibération publique empêche l'émergence d'alternatives sociales et politiques. La délibération étouffe l'autonomie et le combat. Un espace politique, du fait de son extension et de sa prolifération, en

---

<sup>1387</sup> Il est intéressant de noter que l'auteur insiste sur la dimension de condamnation morale que le délibérant adresse à l'activiste. La délibérante perçoit l'activiste comme un individu égoïste non rationnel. Ainsi, I. Young observe : « She (the deliberative democrats) thinks the good citizens should vigorously advocate for creative ways to expand the publicity of deliberations about problems and policy proposals and make them inclusive. If they have the opportunity to participate in such consultative deliberative processes, they should do so, and if they are invited to help *design* them, they should accept » (Young p. 679)

<sup>1388</sup> Il insistera sur le fait que l'inclusion offerte par les espaces délibératifs peut à elle seule invalider les critiques de l'activiste. Le délibérant rejoint l'activiste sur ce point, en affirmant que la démocratie délibérative s'oppose à la manipulation et que tous les intérêts doivent y être inclus.

<sup>1389</sup> I. Young évoque notamment le fait que le problème de la pauvreté soit aujourd'hui uniquement abordé sous l'angle des politiques de marché : l'incapacité individuelle à entrer dans un marché concurrentiel de l'emploi est considérée comme la principale cause de la pauvreté (*Ibid.*, pp. 686-687). La délibération ne permettrait à aucun moment d'explicitier la prédominance de ce discours dans la structuration du débat.

détruit un autre. C'est principalement dans ce sens qu'il est possible d'envisager comment et pourquoi la participation, qui suppose l'inclusion du plus grand nombre dans les mécanismes de débat, est en mesure de menacer la démocratie. Aussi, I. Young recommande à ses collègues théoriciens de se tenir loin de l'opérationnalisation de dispositifs (*Ibid.*, p. 688).

La *machine concrète de participation*, en rendant possible l'extension d'une capacité gouvernementale de mise en participation, trouverait dans ces conceptions théoriques son point d'appui critique. Toutefois, cette critique ne peut se présenter sous la forme d'une validation empirique des théories de N. Fraser, I. Young ou C. Mouffe. Il ne s'agit pas pour nous d'affirmer que les espaces de participation dotés de technologies éradiquent effectivement l'autonomie du corps social. Il s'agit plutôt de formuler un *problème*, inhérent à l'existence de la *machine de participation*. Ce problème concerne la création d'un mode spécifique d'attachement de l'individu à l'ordre social par l'intermédiaire de la gestion des flux démocratiques, désormais orientés vers les espaces composant la *machine de participation*. C'est grâce à l'hypothèse d'une *société de contrôle* énoncée par Gilles Deleuze que nous pouvons clarifier les éléments de ce problème. Dans le texte intitulé *Post-scriptum sur les sociétés de contrôle*, Gilles Deleuze (1990) construit en effet une hypothèse à partir des travaux de M. Foucault. Cette hypothèse pourrait être formulée en deux temps. Tout d'abord, Deleuze identifie la société disciplinaire comme un modèle historique, correspondant à la fin du 19<sup>ème</sup> et au début 20<sup>ème</sup> siècle. Ces sociétés ont comme principe « l'organisation des grands milieux d'enfermement », qui fait passer l'individu d'un endroit clos à un autre (école, usine, prison, hôpital). Le principe de cette société est spatio-temporel : « concentrer ; répartir dans l'espace ; ordonner dans le temps ; composer dans l'espace-temps une force productive dont l'effet soit supérieur à la somme des forces élémentaires ». Or, « les sociétés disciplinaires, c'était déjà ce que nous n'étions plus, ce que nous cessions d'être ». Ce dépassement, nous dit Deleuze, se caractérise dans la « crise » des lieux clos : écoles, hôpital, prison, tous sont pris dans « une crise généralisée des lieux d'enfermement ». Cette crise annonce la fin inéluctable de toutes les institutions. Mais la gestion de leur agonie dissimule l'instauration d'une société nouvelle, nommée *société de contrôle*. Le contrôle redéfinit le rapport à l'espace et au temps : la fin des institutions disciplinaires peut déboucher sur des processus s'apparentant à de nouvelles libertés, comme les soins à domicile, où les peines alternatives à l'emprisonnement<sup>1390</sup>, mais alimentant de nouvelles formes de contrôles « qui

---

<sup>1390</sup> O. Razac étudie notamment les implications d'une punition du lieu ouvert. Ce type de punition permet en effet le transfert de l'*acceptation* au *choix* de la punition : en proposant une peine alternative, l'autorité propose aux condamnés de choisir (milieu ouvert ou prison). C'est tout le sens du contrôle deleuzien : le contrôle repose moins sur la coercition que sur la « mobilisation » de l'individu qui va devenir le propre acteur de son contrôle. Le condamné s'autodiscipline. On lui offre la possibilité de « bien » se comporter. Les points de contrôle du système se démultiplient et soumettent l'individu à un exercice permanent d'autorité.

rivalisent avec les plus durs enfermements », puisqu'elles produisent des mécanismes de contrôle plus diffus, reposant sur une spatialisation précise du pouvoir.

Ensuite, la « logique » du contrôle change le rapport entre statut individuel et pouvoir. Là où la discipline se présente comme un *moule*, administré par des enfermements, le contrôle est une *modulation*, reliant différents points de passage au travers desquels l'individu est surveillé. Là où l'usine fixait les plus bas salaires, l'entreprise module leur attribution en fonction des concours, des « saines émulations ». Là où l'école surveillait chaque élément dans la masse, la formation continue individualise le contrôle et le place dans chaque trajectoire personnelle. La société de contrôle fait passer l'individu d'un endroit à un autre, de manière continue, incessante, créant un homme « plutôt ondulatoire, mis en orbite, sur faisceau continu ». Gilles Deleuze met alors au jour une dynamique de la fluidification : à chaque régime correspond une fuite, métamorphosant les logiques de discipline en logique de contrôle. Deleuze emploie une expression révélatrice de ce fluide : « l'homme n'est plus l'homme enfermé, mais l'homme endetté », image de l'évolution du capitalisme. Cet endettement se décline ainsi dans le « régime des prisons » par « la recherche de peines de « substitution » au moins pour la petite délinquance et l'utilisation des colliers électroniques qui imposent au condamné de rester chez lui à telles heures » ; dans le « régime des hôpitaux » par « la nouvelle médecine « sans médecin ni malade » qui dégage des malades potentiels et des sujets à risque ». Pour chacun de ces régimes, Gilles Deleuze semble suggérer « l'étude sociotechnique des mécanismes de contrôle », ces derniers devant être « saisis à leur aurore ». Ce qui ouvre alors une question sur la place de ce contrôle dans la démocratie.

Dans le régime de la participation démocratique, on observe ainsi l'accumulation de points de passage ouverts aux individus. Renforcer la démocratie s'apparente alors à la multiplication de ces points de passage, créant de nombreux appels d'air drainant tout ou partie des énergies formées au sein du corps social. La démocratie participative, dans sa forme institutionnelle, que nous avons nommée *machine concrète de participation*, dispose des capacités technologiques lui permettant d'inscrire dans la trajectoire de chaque individu la possibilité de *participer*. La volonté des individus de répondre favorablement à cette modulation, quel que soit l'usage qu'ils entendent faire de ces espaces (*exit*, *loyalty* ou *voice*), interroge sur la pénétration du corps social par des dispositifs permettant de rappeler sans cesse aux individus « démocratiques » qu'ils ont désormais la possibilité de chercher les clés de leur subjectivation politique auprès des formes les plus administrées de la participation politique. Les individus seraient alors *endettés démocratiquement* : l'appartenance à la société démocratique saine exige que les individus fassent la démonstration de leur attachement aux possibilités de participation, qu'ils s'impliquent physiquement, tout au long de leur vie, dans la sauvegarde du bien-être collectif.

Cette hypothèse doit être distinguée d'une lecture strictement *disciplinaire* de la démocratie participative. On trouve ce type de lecture, en filigrane, lorsque Julien Talpin (2006), à la suite de Jane Mansbridge (1999), envisage la délibération comme le déploiement du pouvoir d'une « grammaire publique délibérative », qui pousse les participants à se conformer aux codes tacites de conduite du bon citoyen (nécessité de tenir des propos « généraux », « réalisables » et ne pas sans cesse critiquer) s'ils veulent être inclus dans le débats. Les interrogations de J. Talpin sur la persistance des participants à essayer de reformuler leurs propos grâce aux « bons » termes, suivant ainsi la « bonne » attitude<sup>1391</sup>, révèle alors l'importance des gratifications symboliques de l'inclusion (administré par les animateurs professionnels recrutés pour l'occasion) et du mécanisme d'alimentation réciproque entre contraintes de la délibération et délibérants ; ces derniers n'étant pas seulement les victimes des ces normes, mais les propres acteurs de la validation permanente de leur effectivité. L'hypothèse du *contrôle démocratique* est différente. Il ne s'agit plus d'affirmer que la diffusion d'espaces administrés, constitutifs de la *machine de participation*, contraint les individus à plus d'obéissance à tel ou tel type de comportement. Il s'agit plutôt de considérer la manière dont la gouvernementalisation de la participation politique change l'attachement des parties au tout et établit une connexion directe entre les modifications comportementales et l'état démocratique global.

## IV- Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, une proposition de lecture de nos résultats empiriques a donc émergé : celle de la *machine concrète de participation*, permettant d'envisager les piliers du consensus participatif comme une combinaison d'éléments hétérogènes au sein d'un même dispositif, permettant aux autorités publiques d'assurer le déplacement et la coprésence de fragments de populations, en fonction d'objectifs stratégiques sans cesse renouvelés. La machine du permet ainsi d'administrer cette coprésence, tout en redéfinissant sans cesse les contours opérationnels et les objectifs de la démocratie participative.

Deux conséquences ont été tirées de cette interprétation. D'une part, la machine est le résultat d'un processus d'institutionnalisation des rapports de force démocratiques. Dans notre cas, ce processus est celui de la *régionalisation*. Nous désignons par là le fait que les conseils régionaux étudiés se dotent de technologies, de professionnels et de pratiques leur permettant d'agir sur la participation politique des individus présents sur leur territoire. La constitution de cette capacité est cadrée par les règles institutionnelles existantes, mais modifie également la forme de l'action régionale et de ses

---

<sup>1391</sup> L'article relate notamment l'exemple d'un riverain qui, lors d'une session de budget participatif, formule une requête en opposant son intérêt à l'enjeu prioritaire de « la sécurité des enfants ». Les autres participants rejetant son argument, le participant reformule sa proposition en faisant de son intérêt le complément nécessaire de la sécurité des enfants, lui permettant ainsi d'être inclus (Talpin 2006, pp. 25-26).

règles internes. Toutefois, la machine produite par une institution donnée ne doit pas être interprétée comme la destruction d'autres technologies démocratiques de gouvernement : la région ne « domine » pas la participation citoyenne et ne substitue pas « son » échelle de participation à d'autres échelles. L'intérêt d'une lecture en termes de dispositif est précisément de nous permettre d'envisager l'institutionnalisation régionale comme le résultat fluctuant d'un processus contingent, engageant une multitude de centres d'autorités, processus que nous avons désigné comme constituant une *régionalisation*. La notion de *machine de participation* permet d'appréhender la nécessité de connecter les différents dispositifs démocratiques entre eux, quelque soit leur principe (représentatif, délibératif, participatif) et leur échelle (européenne, nationale, régionale, locale).

D'autre part et dans le prolongement de cette lecture, il semble que la *machine concrète de participation* éclaire d'un jour nouveau l'articulation entre participation et représentation. En se concentrant sur la matérialité de la *machine de participation*, nous sommes en effet en mesure de proposer une hypothèse concernant la genèse et le sens des formes contemporaines et institutionnelles de démocratie participative. En effet, en rapportant les technologies de mobilisation administrée de la machine aux technologies classiques de mobilisation électorale ainsi qu'aux évolutions contemporaines de la participation publique dans d'autres pays et échelles, nous souhaitons ouvrir une réflexion sur l'extension d'une capacité gouvernementale à administrer la participation. Cette mobilisation administrée, orchestrant la ré-articulation des figures de la politique légitime (entrepreneur et citoyen), est très concrètement marquée par un déploiement des techniques de mise en participation d'un ensemble toujours plus vaste de secteurs sociaux.

Ce parcours a toutefois débouché sur un dilemme : celui de la *portée critique* d'une lecture basée sur l'hypothèse de l'extension d'une espace de participation administré. Nous avons ainsi balisé les principaux termes de ce débat critique : la fragile autonomie des acteurs sociaux semble rapidement menacée par cette extension et pose inévitablement la question de l'impact de l'existence de ce type d'espaces. En avançant un peu plus loin dans cette lecture critique, nous sommes même en mesure de formuler une hypothèse critique, centrée autour de la notion de *société de contrôle*, telle que formulée par Deleuze. Toutefois, ces éléments ne sont que l'amorce d'une éventuelle formulation critique de nos résultats de thèse. Pour comprendre l'intérêt et la pertinence d'une lecture de ce type, il nous semble tout à fait indispensable de revenir sur le débat dont nous étions parti : celui de la (re)fondation d'un point de vue critique concernant les formes les plus institutionnelles de la démocratie participative. C'est à cette discussion que nous souhaitons consacrer la conclusion de notre thèse.



## Conclusion Générale : Les apories de la critique démocratique

Que nous décidions ou non de nous appuyer sur notre expérience, c'est elle qui commande secrètement nos options et dirige pour une part le cours de nos analyses. Nos convictions, nos désirs, nous pouvons bien leur imposer silence, ils ne cessent pas pour autant d'orienter notre curiosité. Vouloir les ignorer, c'est seulement les soustraire à l'interrogation qu'ils méritent, leur donner une solidité que peut-être ils ne devraient pas avoir et, finalement, comme la connaissance positive est impuissante à décider des principes de l'action, se condamner à les retrouver sous la forme de valeurs qui se passent de toute justification et ne tolèrent pas la contestation.

Claude Lefort, *Pour une sociologie de la démocratie*

Construire une analyse critique de la démocratie participative au-delà de la domination et de l'incrémentalisme : telle a été l'ambition de notre thèse. C'est cette ambition qui nous a conduit à opérer un mouvement en deux temps ; tout d'abord, à l'aide de l'impératif délibératif, quitter les rivages d'une dénonciation systématique, appuyée sur les inaltérables règles de la régulation politique (champ politique, légitimation, clôture élitiste), puis formuler une critique au-delà des argumentations en termes de *design* ou de « bonnes » pratiques, selon laquelle la démocratie participative constitue la fondation d'un lien gouvernemental renouvelé, jusque-là inconnu et symptôme de notre époque. Les individus sont nommément sommés d'apporter leurs énergies au maintien d'un système politique partiellement modifié mais stable. Les modifications apportées à ce système sont indéniables, mais n'effacent pas pour autant l'apparition et l'accumulation de technologies d'encadrement démocratique. À partir du moment où ces technologies et les savoir-faires qui leur sont attachés sont pris au sérieux, la portée gouvernementale de la participation ne peut plus être ignorée, ni considérée comme un élément de distorsion ou de perversion de logiques (prétendument) vertueuses. Pourtant, la frontière reste mince entre critique et dénonciation, malgré toutes les subtilités de l'hypothèse du contrôle. La question de la place et du rôle de la critique ne peut être résolue par la seule énonciation d'une hypothèse telle que la nôtre. Pour conclure notre thèse, nous souhaitons donc nous interroger sur la portée critique de nos propos et plus globalement sur les voies potentiellement ouvertes pour une recherche concernant les formes contemporaines de la participation politique.

Notre réflexion part d'une préoccupation récemment exprimée par Luc Boltanski (2009), qui porte sur l'existence et la portée d'une critique sociologique des rapports de pouvoir dans une société où

les effets de domination sont essentiellement « complexes et gestionnaires ». Par cette expression, Luc Boltanski renvoie à l'idée, déjà contenue dans le *Nouvel esprit du Capitalisme*, selon laquelle les dispositifs du système capitaliste-démocratique instaurent un nouveau lien entre institutions et critique :

« On peut dire des dispositifs sociaux de ce genre, qu'ils ont pour visée intentionnelle d'exclure la possibilité d'une domination, cela particulièrement en aménageant la relation entre, d'une part, les institutions et, d'autre part, la critique qui doit être entendue (sinon nécessairement satisfaite) au moins quand elle se manifeste sous des formes jugées compatibles avec les conventions légitimes » (Boltanski 2009 pp. 191-192).

Le problème que suscite l'énoncé d'une critique dans un régime de domination complexe est donc de se voir opposer le principe d'une nécessaire expression de cette critique, qui sera alors intégrée dans le processus de reproduction systémique, sans pour autant interroger le fondement des éléments critiques<sup>1392</sup>. L'intégration d'une critique au circuit usuel de la reproduction systémique se décline dans notre cas en deux problèmes majeurs immédiatement perçus au cours de notre recherche.

Le premier problème est celui de l'embellie théorique. Nous ne voulons en aucun cas exagérer, par des effets de théorisation, les logiques de domination et de coercition à l'œuvre dans des dispositifs qui restent, malgré tout, résiduels et faiblement contraignants pour l'immense majorité de la population. La démocratie participative ne domine pas le monde, elle reste encore marginale et prudemment explorée. Notre insistance quant à la distinction discipline/contrôle, l'usage de la notion d'époque, qui ne présuppose ni la substitution d'un système par un autre, ni la dilution des responsabilités stratégiques directes (la démocratie participative n'est *la faute* ni *le fait* de personne) allait bien évidemment dans ce sens. Notre propos a constamment cherché à clarifier cette posture : la démocratie participative est prise au sérieux mais seulement dans les limites de son influence. Ce qu'elle nous donne à voir fait sens, peut être rapporté à des perspectives théoriques élargies et mérite d'être interrogé sous l'angle de ses technologies.

Le deuxième problème concerne l'ambiguïté de notre propre intéressement. En effet, nos réflexions concernant *la machine de participation* ont parfaitement pu coexister avec une collaboration explicite aux côtés de certaines collectivités régionales engagées dans la voie de la démocratie participative<sup>1393</sup>. Cet engagement ne semble d'ailleurs pas se tarir<sup>1394</sup> et ouvre à coup sûr

---

<sup>1392</sup> Nous renvoyons ici au débat ouvert par Jacques Rancière (1995), à propos de la portée critique de l'ouvrage de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *Les Héritiers*. Le philosophe reproche notamment aux travaux de sociologie critique d'avoir alimenté de leur critique du système scolaire des réformes qui n'ont fait que renforcer ses tares.

<sup>1393</sup> Ce fut notamment le cas lors des douzièmes rencontres de la démocratie locale organisées en mai 2010 par l'Association pour la Démocratie l'Education et les Liberté Locales (ADELS) à Grenoble. Nous avons conduit lors de ces rencontres un table-ronde intitulée « Que faire pour la démocratie participative en région ? Bilan et perspective », rassemblant des représentants des conseils régionaux de Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Franche-Comté.

de nouvelles occasions d'échanges et de collaboration. Encore une fois, la focalisation sur les instruments, les pratiques administratives, les aspects logistiques de la gestion de population n'ont pas pour but de dénoncer une « technocratisation » de la démocratie participative. Ainsi, il nous a semblé normal et naturel de répondre positivement aux sollicitations des acteurs politiques et administratifs.

Toutefois, ces problèmes n'ont pas été et ne sont toujours pas résolus. Ils se présentent à tout instant et animent des doutes persistants. Plutôt que de les masquer ou de le contourner avec des arguments scientifiques, nous avons choisi de les saisir comme les points de tension alimentant notre réflexion critique. Plus exactement, ces deux problèmes constituent les termes d'une tension proprement *aporétique*. La première de ces apories est celle du maintien d'une *radicalité théorique* (I). Comment maintenir une radicalité théorique sans pour autant se livrer à un procès d'intention ?

---

<sup>1394</sup> Signalons que suite aux élections régionales de 2010, nos quatre conseils régionaux ont maintenu le cap de l'engagement participatif, sur des modes et des modalités toujours hétérogènes. Ainsi, en Nord-Pas-de-Calais, la campagne électorale est l'occasion de formaliser une fois de plus les engagements politiques : la profession de foi de la liste commune (PS, Verts, Front de Gauche) compte, parmi ses cinq engagements majeurs, la volonté d'assurer la « participation des citoyens » en adoptant une « démocratie participative associant les citoyens, les usagers et les associations » (Liste de rassemblement des forces de gauche et écologistes, profession de foi, élections régionales du 21 mars 2010, 2 p.). Cet engagement se décline dès les arrangements partisans consécutifs à la réélection : la responsable (Europe Ecologie) de la mission de réflexion portant sur la démocratie participative devient en effet la deuxième vice-présidente du conseil régional, en charge du développement durable et de la démocratie participative. En Rhône-Alpes, la septième vice-présidente du conseil régional (Europe Ecologie) succède au vice-président communiste monothématique, en prenant la charge de la vie associative, de la démocratie participative et de l'éducation populaire. Cette nomination est suivie de déclarations officielles de la part du président de région. Dans son discours d'investiture, Jean-Jack Queyranne rappelle que le quatrième engagement de sa majorité est « celui de la démocratie ». Ce chantier se décline notamment par une volonté de réforme : « Comme nous l'avons toujours fait, nous privilégierons le dialogue avec nos partenaires, comme avec les bénéficiaires de nos politiques. Nous améliorerons les espaces de concertation, grâce aux moyens de l'Internet, en introduisant progressivement des budgets participatifs » (Intervention de Jean-Jack Queyranne, Président du Conseil régional Rhône-Alpes, Charbonnières - Siège de la région Rhône-Alpes, Vendredi 26 mars 2010. Retranscription de l'intervention orale). En Ile-de-France, la campagne électorale favorise l'apparition de nouvelles propositions de dispositifs. Dans les propositions du candidat Huchon figure un volet explicitement consacré à la démocratie avec des propositions d'extension du droit de pétition (« Ce droit de pétition régional permettra d'inscrire une proposition à l'ordre du jour des commissions compétentes du Conseil régional dès lors qu'elle aura reçu le soutien, par voie de signature, de 100.000 Franciliennes ou Franciliens, représentant les huit départements de la région. Un débat au sein du Conseil régional pourra également être organisé », in *Huchon 2010, mes propositions pour l'Ile-de-France, la gauche et les écologistes rassemblés pour l'Ile-de-France*, p. 89.). Le doublement du FRDVA et le renforcement du « rôle des commissions », se déclinant par la proposition faite « à l'opposition régionale de présider la Commission des Finances de l'assemblée régionale » (*Ibid.*, p. 90.) sont également proposés. En Bourgogne, les techniques « participatives » de campagne étaient à nouveau de mise ; le samedi 30 janvier 2010, le candidat François Patriat présentait lors d'une réunion publique la synthèse d'une « consultation des Bourguignons sur l'avenir de leur région » (Toutes les citations entre parenthèse sont extraites du document écrit publié sur le site Internet assurant la campagne de François Patriat, en date du 2 février 2010), administrée par le biais d'un questionnaire intitulé « Pour la Bourgogne je donne mon avis », distribué à partir du 28 novembre dans toutes les boîtes aux lettres de la région. Les 5000 réponses officiellement obtenues – « des réponses représentatives de tous les territoires, urbains comme ruraux, de la Bourgogne et provenant des petites communes comme des plus grandes », nous est-il précisé – ont ainsi permis à la liste socialiste de construire une série de propositions (« Notre projet pour la Bourgogne »), dans la mesure où « les Bourguignons étaient invités à se prononcer aussi bien sur les mesures engagées par l'équipe sortante qu'ils avaient à cœur de vouloir poursuivre pour les années qui viennent que sur les nouvelles mesures et actions à mettre en œuvre pour construire une Bourgogne plus juste, plus forte, plus écologique ». Or, aux termes de cet exercice, une proposition émerge : celle d'« organiser des conférences citoyennes sur les sujets d'intérêts régionaux ». Le temps des virulentes critiques du président de région à l'encontre des « cénacles de seize personnes » semble, pour le coup, bien lointain.

La deuxième aporie concerne la (re)construction du savoir au regard de l'action. Que faire de la connaissance d'un contrôle démocratique ? Comment construire un savoir au regard et à partir de l'action ? Nous souhaitons ainsi nous livrer à l'exposé de nos propres doutes mais également de nos propositions quant à la construction d'une perspective critique de la participation citoyenne institutionnalisée.

## I- L'aporie d'une radicalité politique et théorique

La critique radicale de la démocratie participative peut prendre deux formes. Premièrement, elle peut s'apparenter à un dévoilement : la participation n'est pas ce qu'elle prétend être et comporte des enjeux cachés que l'analyse permet de comprendre. Deuxièmement, elle renvoie à la réalité complexe des usages des espaces participatifs : bien que décidés d'en haut, il est impossible de condamner par avance ces espaces qui peuvent toujours être investis par les participants. La radicalité d'une *détermination* s'oppose alors à la radicalité de la *politique*, jamais étouffée par les pesanteurs de l'institution. Comme nous n'avons cessé de le constater, ces deux critiques semblent s'enfermer dans une accumulation d'études de cas dont on voit mal comment elles déboucheraient sur autre chose que la construction de deux camps figés dans leurs postures critiques.

En pointant l'existence d'une matérialité technologique de l'encadrement démocratique, notre thèse a tenté de sortir de ce dualisme : même si nous avons tenu à éviter une approche critique centrée sur la gouvernabilité et la domination (Chap. 1), nous nous opposons également aux travaux insistant sur l'irréductibilité politique de la participation. En effet, de nombreux auteurs se sont donné comme tâche de sortir leur analyse de la démocratie participative institutionnelle du giron des théories de la *manipulation* et de la *répression*. Pour ce faire, ces auteurs ont régulièrement puisé leur argumentation dans les travaux du philosophe Jacques Rancière. Pourtant, cette utilisation semble quelque peu paradoxale. Philosophe de l'émancipation politique, Jacques Rancière a accordé peu de considérations aux formes institutionnelles de la démocratie participative, et les rares traces de ces « considérations » se révèlent être de virulentes critiques des réformes institutionnelles :

« Je me demande pourtant si cette notion qu'on donne comme solution aux problèmes de la démocratie n'est pas plutôt une solution aux problèmes de sa critique, la menu monnaie des grandes alternatives perdues. L'idée de la participation mêle deux idées d'origine différente : l'idée réformatrice des médiations nécessaires entre le centre et la périphérie et l'idée révolutionnaire de l'activité permanente des sujets comme citoyens dans tous les domaines. Le mélange des deux produit cette idée bâtarde qui donne comme lieu d'exercice à la permanence démocratique le remplissage des espaces vides du pouvoir » (Rancière 2004 p. 110).

Rancière considère le « thème de la participation » comme une réponse aux *critiques* de la démocratie plus qu'une solution à ses *problèmes*. En nous concentrant sur ce paradoxe, nous souhaitons indiquer que la pensée de Rancière invite à dépasser le débat opposant répression et émancipation au sein de la démocratie participative, et plus indirectement à envisager la nécessité de procéder à une histoire fine des technologies de la participation démocratique.

Cet argument sera exposé en trois temps. Tout d'abord, nous reviendrons sur les usages pluriels de la pensée de Rancière identifiables dans les travaux consacrés à la démocratie participative (A). Nous montrerons en quoi la radicalité politique du philosophe est utilisée comme un argument permettant de défaire le soupçon de domination pesant sur les espaces officiels de la participation. Ensuite, nous reviendrons sur ce qui nous semble être une lecture incomplète des propos du philosophe concernant le rapport entre politique et participation (B). En effet, nous affirmons que Jacques Rancière invite moins à remettre en question les rapports de domination qu'à considérer la démocratie participative pour ce qu'elle est : un acte policier, qui certes peut-être souhaitable, mais n'en demeure pas moins étranger à la politique. Enfin, nous tirerons les conséquences de cette posture afin d'aborder la tâche ardue de la construction d'un regard critique ne prêtant plus le flan à l'interminable débat entre répression et liberté (C).

### ***A) Les sociologues de la participation et leur philosophe***

Les travaux ciblés sur les dispositifs participatifs et leurs conséquences utilisent de plus en plus systématiquement les écrits de Jacques Rancière. Le nom du philosophe est ainsi au cœur de l'ambition d'un renouvellement « critique » de l'étude de la démocratie participative. On peut identifier deux usages spécifiques de la pensée de Jacques Rancière dans les travaux de sciences sociales portant sur la démocratie participative.

D'un côté, la pensée de Jacques Rancière permet de révéler la manière dont les critiques de la démocratie participative masquent en réalité une *haine de la démocratie* elle-même, c'est-à-dire le rejet du pouvoir de « n'importe qui ». La démocratie est alors considérée sous l'angle de ses *valeurs* : ses farouches opposants empruntent les voies sinueuses de la critique de la participation pour s'opposer *in fine* au principe même de la répartition démocratique du pouvoir. Cet usage renvoie à un recours ponctuel et ciblé des propos les plus contemporains de Jacques Rancière (2005). Ainsi, sous la plume de Loïc Blondiaux (2008) et d'Yves Sintomer (2007), le philosophe apparaît comme le soutien d'une définition égalitariste et populaire de la démocratie. Pour L. Blondiaux, les théories qui soutiennent qu'une démocratie participative peut instaurer un régime tyrannique par ses effets pervers, qu'elle n'est qu'un trompe-l'œil masquant la réalité du pouvoir, ou qu'elle constitue une menace pour la stabilité des régimes, sont soupçonnées d'être les masques d'une peur farouche de

l'émancipation des populations gouvernées. Y. Sintomer mobilise également le philosophe de cette manière. Les réactions sceptiques de la classe politique face à l'annonce de probables « jurys citoyens » par la candidate socialiste à l'élection présidentielle française de 2007 ne seraient pas uniquement « un symptôme du repli frileux de la classe politique en elle-même et de son aveuglement devant la crise de légitimité profonde qui touche notre régime politique », mais reflèteraient également « une « crainte des masses », voire chez certains une véritable « haine de la démocratie » » (Sintomer 2007, p. 11)<sup>1395</sup>. Il semble ainsi que le philosophe français ait enfin mis un nom sur le conservatisme politique et le souci du monopole des responsabilités politiques. J. Rancière permet de requalifier nombre de critiques émises contre la démocratie participative ou délibérative.

Le deuxième usage du philosophe concerne un tout autre enjeu : celui de l'irréductibilité de la subjectivation politique qui annihile la conception totalisante de la domination exercée par la participation descendante. La démocratie est alors conçue par ses *pratiques* : la capacité d'action et de subjectivation politique des participants est conçue comme une force incontrôlable, toujours en mesure de briser les carcans du débat. Cet usage privilégie les écrits de J. Rancière produits au milieu des années 1990. Les travaux de Sandrine Rui (2004) concernant les procédures de débat public autour des projets d'aménagement du TGV en France sont les plus emblématiques de cette tendance. Celle-ci accorde, en effet, une place particulière à J. Rancière, conçu comme un contrepoint critique qui lui permet de maintenir une distance vis-à-vis des deux pôles de recherche. Le premier pôle, nommé par l'auteure « doctrine du soupçon », cherche à dévoiler la supercherie du débat. Le second pôle, dit de « l'approche délibérative », a tendance à chercher dans le débat le levier du renforcement démocratique. Or, S. Rui fait de J. Rancière et cette-fois-ci de son ouvrage intitulé *Aux Bords du politique*, l'appui d'un double dépassement. Tout d'abord, J. Rancière est sollicité en tant que critique du « soupçon » porté par les sciences sociales. J. Rancière vient alors condamner le confort d'une position de démystification des dispositifs participatifs, à partir de laquelle S. Rui justifie l'analyse des échanges au sein de ces mêmes dispositifs (Rui 2004, pp. 58-59). Ensuite, le philosophe se voit attribuer le rôle du *sceptique* : il est un exemple de méfiance vis-à-vis de l'offre institutionnalisée de participation<sup>1396</sup> (Rui 2004, p. 20) et accrédite l'idée que des élus régionaux ont imaginé un débat permettant d'éviter que les gêneurs, essentiellement les associations d'opposants au

---

<sup>1395</sup> On trouve le même ordre de référence de plus en plus répandue. *La Haine de la Démocratie*, dont l'une des idées centrales renvoient à la défiance persistante des dominants à envisager que le pouvoir démocratique ne repose que sur lui-même et sur aucun autre titre à gouverner, est régulièrement cité dans des articles concernant la démocratie participative. Cf. Rémi Lefebvre, « La démocratie participative selon Ségolène Royal », *Projet* n°296 2007 ; Christophe Prémat, « Malentendus sur la démocratie participative. Réflexion sur les primaires socialistes », *Sens Public*, 2006 ; Pierre Lénéel, Odile Pierrou « Pour une démocratie participative », *Libération*, 02/02/2009.

<sup>1396</sup> J. Rancière est alors placé aux côtés d'Alain Touraine (1994), parmi les figures des « sceptiques ».

projet de TGV, ne prennent trop de place afin de donner le sentiment d'un « consensus territorial », transformant le débat en instrument de pouvoir (*Ibid.*, p. 125). Prolongeant cette double critique, Sandrine Rui propose alors d'aborder le débat comme une *expérience vécue*, dont on ne déterminera la portée qu'à partir de l'examen minutieux de sa conduite et de son contexte. C'est à cet exercice de suivi et d'observation des acteurs (décideurs, techniciens, citoyens) en situation de débat que s'attache S. Rui. Après avoir montré comment chaque acteur pris dans le débat est amené à repenser son positionnement, ses postulats et à adapter son comportement, S. Rui affirme que « l'institutionnalisation du débat public est un facteur de démocratisation de l'action publique parce qu'elle permet des mises à l'épreuve renforçant la réflexivité des individus comme des institutions » (Rui 2004, p. 241).

S'inscrivant largement dans la lignée de Sandrine Rui, Jean-Michel Fourniau (2007) a recours au même type de positionnement, en insistant d'avantage sur le rôle de la subjectivation politique. Reprenant l'idée d'une « expérience » du débat public, celui-ci fait du débat public un processus de vérification d'une égalité annoncée dans l'institutionnalisation même de ce débat<sup>1397</sup>. S'appuyant sur un autre ouvrage de J.Rancière, intitulé *La Méésentente*, J-M Fourniau propose de valoriser la pro-activité politique des participants, qui instaurent un véritable « débat sur le débat » et par là-même, créent les véritables conditions d'une délibération. Les limites des procédures institutionnelles, comme par exemple le maintien d'une frontière entre participation et décision, sont discutées par les participants eux-mêmes, qui opèrent une jonction entre citoyen (décision) et riverain (participation) et mettent ainsi à l'épreuve l'égalité promise par la procédure : puisque vous voulez que nous participions, nous devons (re)définir ensemble *au nom* de quoi et *à propos* de quoi nous participons. J-M. Fourniau valorise le caractère incontrôlable de la remise en cause du cadre du débat.

Ces deux usages de Rancière, centrés sur les valeurs et les pratiques, partagent pourtant un même problème : ils ne semblent pas prendre en compte les griefs exprimés contre la démocratie participative par le philosophe lui-même. Cet oubli s'explique, nous semble-t-il, par le fait que le philosophe adresse un message d'un type tout à fait particulier aux auteurs même qui le mobilisent. Ce message est le suivant : il importe moins de saisir la domination contenue dans la participation et les capacités de résistance que peut lui opposer le public, que de considérer l'institutionnalisation

---

<sup>1397</sup> Pour J-M. Fourniau, le débat public ne doit pas être analysé au seul prisme de son institutionnalisation : « De cette mise en évidence par les principaux protagonistes du débat de l'opposition entre logique de la discussion et logique de la décision, on pourrait tirer argument – selon une approche d'abord attentive au partage du pouvoir – et conclure que le débat public n'est qu'une manipulation de l'opinion ou, au mieux, une opération de légitimation d'une décision qui, de toutes les façons, sera prise par ailleurs. Il faudrait pour cela prêter aux débattants beaucoup de naïveté civique pour avoir consacré tant d'heures, des mois durant, à un exercice dont ils reconnaissent eux-mêmes la duplicité » (Fourniau 2007, p. 174)

généralisée du « thème de la participation »<sup>1398</sup>, c'est-à-dire sa continuité institutionnelle de plus en plus prononcée, comme un phénomène signifiant en lui-même. Que la participation relève de l'émancipation ou de la domination, elle reste et restera un acte policier.

### ***B) La politique démocratique comme pratique discontinuë***

Pour éclaircir ce que J. Rancière entend lorsqu'il évoque la participation comme un acte *policier*, il paraît tout à fait indispensable de préciser son cheminement intellectuel. La restitution de ce parcours nous permettra de comprendre la conception philosophique de la politique démocratique : celle-ci ne peut être que discontinuë, éphémère et indomptable. Tout ce qui tend à la rendre permanente relève donc d'autre chose que la politique, une autre chose nommée *police*.

La citation critique citée plus haut est extraite d'un texte publié dans *Aux Bord du Politique* et intitulé « Les usages de la démocratie ». Dans ce texte, J. Rancière s'exprime à partir d'un constat : la démocratie est souvent lue dans sa « distance à elle-même », à savoir le régime juridico-politique mensonger masquant la réalité inégalitaire et la domination concrète. La tradition socialiste et les travaux de C. B. Macpherson (plus spécifiquement *The life and time of Liberal Democracy*<sup>1399</sup>) sont exemplaires de cette lecture. La démocratie y est définie comme le régime « où le *demos* (est) constitué comme sujet présent à lui-même sur toute la surface du corps social ». C. B. Macpherson perçoit donc l'avènement de l'individualisme libéral comme déchirement du principe d'une communauté démocratique, essence même de la démocratie. Qu'il s'agisse de recréer cette communauté perdue, ou de féliciter les penchants libéraux de l'homme démocratique, c'est l'idée même d'une communauté démocratique originelle que J. Rancière entend interroger. L'idée de l'avènement de l'individu comme figure destructrice de la communauté est sapée d'emblée par ce que J. Rancière nomme « le régime du multiple », qui avance l'idée que « la démocratie lie d'emblée une certaine pratique de la communauté politique à un style de vie caractérisé par l'intermittence ». L'homme de la cité démocratique n'est pas « un soldat de la démocratie ». C'est d'ailleurs ce que Platon raillait : l'inconsistance et l'incapacité de hiérarchiser le superflu de l'essentiel de l'homme démocratique. Or, ce régime de l'accommodation multiple devient vertu chez Aristote : sans l'identifier à la démocratie, il en fait une propriété du « bon » régime, qui est toujours le bazar aux

---

<sup>1398</sup> Bien que J. Rancière ne définisse pas exactement les contours de ce qu'il nomme « le thème de la participation », nous pouvons sans encombre considérer que c'est l'offre publique de participation qui a constitué l'objet de cette thèse.

<sup>1399</sup> Rappelons que les travaux de Macpherson avaient constitué l'objet d'une attaque radicale de la part de Giovanni Sartori (1987). Sartori reproche au théoricien canadien de confondre l'éthique et la politique dans sa notion de pouvoir, définie comme les facultés de l'individu à utiliser et développer ses capacités essentielles. Au-delà de ce débat, il est intéressant de noter que J. Rancière ne situe pas ces réflexions dans des horizons (volontairement) lointains, pour être sur de détenir une part plus conséquente de connaissance. La référence à Macpherson signale que Rancière s'inscrit dans un débat concret vis-à-vis de travaux de sciences sociales et notamment de science politique.



constitutions. La démocratie n'est plus une *unité* ou une *ubiquité*. Elle célèbre un style de vie alliant le propre au commun, mais en les maintenant dans une tension permanente.

Or, pour J. Rancière, les « sciences sociales » ont choisi de faire de cet écart entre le principe et la réalité de la démocratie, une déchirure. Celles-ci s'érigent alors en « sciences du soupçon » et privilégie par la même « la routine indéfinie de la démystification » qui « impose toujours une manière de penser – et de pratiquer – la démocratie sous le mode du soupçon, comme s'il fallait lui faire avouer toujours qu'elle n'est pas ce qu'elle prétend être, que ceux qui la pratiquent sont perpétuellement dupes de ce qu'ils font ». Prenant le contre-pied de cette posture, le philosophe décide de s'attarder sur ceux dont l'action s'est inscrit dans un « travail de la démocratie », c'est-à-dire ceux qui, loin d'être illusionnés et naïfs, ont fait de l'écart entre principe et réalité le lieu d'une lutte *politique*<sup>1400</sup>.

Cette politique s'articule dans ce qu'il nomme le syllogisme de l'égalité : la capacité à vouloir accorder la phrase juridico-politique de l'égalité (la majeure) et la phrase de l'égalité réelle (la mineure). À partir d'une inégalité vécue – les maîtres ne veulent pas discuter du montant des salaires – les ouvriers réclament que les maîtres entendent leurs revendications, les écoutent, puisque le régime démocratique dans lequel tous vivent affirme qu'ils sont égaux. La grève qu'ils mènent leur permet alors d'incarner cette revendication. Cette pratique inscrit la *politique* dans l'écart de la démocratie à elle-même. La volonté d'ajuster majeure et mineure n'oppose plus la réalité à l'illusion, mais phrase à phrase, fait à fait. Elle crée un lieu d'affrontement dans ce qui était auparavant un non-lieu (l'illusion). L'égalité est quelque part, cela est écrit. Donc nous pouvons le vérifier, par l'intermédiaire d'une pratique, d'un acte. C'est dans cet acte de grève que la démocratie prend corps : la grève de ces ouvriers devient un « système de raison » dans la mesure où ces derniers y trouvent l'occasion de demander à ce que leurs revendications soient entendues et respectées. Elle différencie deux types de rapports entre maîtres et ouvriers : la dépendance économique et l'égalité juridico-politique. Au croisement des deux se trouve *l'égalité sociale*, qui n'est ni égalité juridique, ni nivellement économique. C'est « l'égalité en puissance » basée sur l'irruption de l'inscription juridico-politique dans les pratiques.

Il existe donc une « manière de vivre » le rapport d'inégalité, en le déplaçant positivement, au besoin, de façon intermittente et spontanée. Celui qui fait « comme si » l'autre pouvait toujours entendre son discours augmente sa propre puissance, même si l'appartenance au même monde, à un « monde commun » ne peut se faire que dans la polémique. C'est cette réactivation du monde

---

<sup>1400</sup> J. Rancière se focalise donc sur des expériences ciblées, individuelles, des expériences militantes qui se sont données pour tâche de vérifier l'égalité, à rebours des sciences sociales et de la critique sociale qui ont tendance à réifier la vérification du contraire. Ce travail, largement hérité d'ouvrages précédents et notamment *La Nuit des Prolétaires* (1981), s'attarde dans un premier temps sur les grèves d'ouvriers tailleurs en 1830.

commun que J. Rancière lit dans les manifestations de 1986 contre le projet de réforme universitaire du gouvernement Chirac. La réforme, bien que prudente, cristallise la colère des étudiants en évoquant l'idée d'une « sélection » à l'entrée des universités. La « naïveté » des étudiants de 1986 qui les conduit à commenter la loi et à en exiger une autre, est mise en parallèle avec celle des ouvriers tailleurs de 1830 qui commentaient dans leur revue les attitudes et propos des maîtres. Les étudiants, en reconnaissant les parlementaires comme des gens capables de faire une « bonne » loi, créent une scène commune conflictuelle, sur laquelle les parlementaires ont du mal à se rendre, convaincus qu'ils étaient de devoir envoyer la police face aux usuels dénonciateurs de leur asservissement au capitalisme. Les parlementaires « ont été pris au piège du syllogisme renouvelé de l'égalité ». D'un contexte d'insurrection ouvrière aux temps consensuels de la « fin des grands récits », J. Rancière voit la même *politique* à l'œuvre dans la démocratie, celle de la puissance de l'égalité sociale, sans cesse activée.

Or, ces syllogismes renouvelés n'ont *pas besoin d'être permanents pour être démocratiques*. La grève ouvrière ne signifie pas la gestion de l'usine par les ouvriers, pas plus que les grèves étudiantes ne supposent la fin du système éducatif. Ce principe de conflit et d'intermittence permet alors d'énoncer la question d'où nous étions partis. Le thème de la participation, pour J. Rancière, relève du discours de la démocratie comme *présence permanente à elle-même* et consiste surtout à « remplir les espaces vides » du pouvoir. Pourquoi vouloir faire de la réminiscence une permanence, se demande le philosophe ? Les sujets démocratiques *savent* et *peuvent* vérifier dans leur pratique le syllogisme de l'égalité. Le souhait d'une participation toujours plus permanente de l'homme démocratique à son propre gouvernement se berce d'une erreur fondamentale : penser la démocratie comme la présence du peuple à lui-même. La question de J. Rancière est donc celle-ci : peut-on s'obstiner à croire qu'il est possible d'émanciper une population vivant dans un régime démocratique en lui fournissant toujours plus de possibilité de participation ? Cette participation n'est-elle pas condamnée à ne remplir que les « espaces vides du pouvoir », en d'autres termes à opposer, sans en avoir l'air, la participation permanente raisonnée aux vicissitudes insurrectionnelles populaires ? Ce qu'entend montrer J. Rancière c'est que la résistance, la lutte, ce qu'il nomme la *politique*, n'attend pas les faveurs d'un pouvoir clément pour provoquer la vérification d'un monde commun. Nul besoin d'exiger l'impossible phantasme d'une démocratie présente à elle-même de manière permanente. Toute la permanence du monde, qu'elle soit nommée concertation ou débat (en amont) n'empêchera pas les mobilisations contre une réforme ou un projet de loi. La démocratie est ce régime où la création de scènes communes peut venir changer l'équilibre du propre et du commun de manière incontrôlable et sans cesse renouvelée. J. Rancière semble suggérer de faire *confiance* à une

population, gouvernée démocratiquement, dont on souhaiterait qu'elle exerce sa capacité d'influence.

Nous voyons alors que la critique ouverte par Jacques Rancière ne concerne pas directement les potentielles domination/émancipation que permettrait une institutionnalisation de la participation, mais la vacuité d'un tel mouvement de réforme, qui entendrait pérenniser ce qui ne peut l'être. S'ouvre alors le revers de la subjectivation politique : l'acte policier qui entend ordonner, organiser et prévoir la permanence démocratique.

### ***C) La démocratie participative comme acte policier***

La critique formulée par J. Rancière est donc la suivante : si c'est bien d'émancipation dont il est question<sup>1401</sup>, alors la participation est illusoire et ne fera que répondre à d'autres problèmes qui ne la concernent pas. Ces autres problèmes, qui s'opposent à ce que J. Rancière nomme la *politique* sont ceux de la *police*. C'est dans *La méésentente* (1995) et dans une moindre mesure dans *Aux Bords du Politique* (2004), que J. Rancière définit ce qu'il conçoit comme *politique* et *police*. L'objectif du philosophe est de mettre fin à une confusion contenue dans l'usage courant du terme de politique. Pour J. Rancière, il faut reconnaître deux logiques de l'être-ensemble humain que l'on confond généralement sous le nom de *politique*, alors que précisément « l'activité politique n'est rien d'autre que l'activité qui les partage » (Rancière 1995, p. 51). La première logique de l'être-ensemble correspond à ce J. Rancière nomme *la police*, qu'il identifie à l'activité consistant à « organiser le rassemblement des hommes en communauté et leur consentement et [qui] repose sur la distribution hiérarchique des places et des fonctions » (Rancière 1995, p. 112). Ce processus assigne alors aux individus une *identification*, à savoir leur place dans l'ordre construit par la police. Elle est donc, en acte, la négation de l'égalité. Dans un deuxième temps, *la* politique est la sortie de l'identification, ce que J. Rancière nomme émancipation ou « subjectivation ». *La* politique n'est pas un caractère propre des sociétés (leur *arkhé*), mais la capacité à défier les identifications, afin de redresser le tort fait à l'égalité par la police. Dans un troisième temps, *le* politique est le « terrain de la rencontre entre la politique et la police dans le traitement d'un tort » (Rancière 2004, p. 113), celui de l'égalité. La subjectivation est le propre de la politique, en ce qu'elle permet de devenir « un Un, qui n'est pas un Soi, mais la relation d'un Soi à un Autre » (Rancière 2004, p. 117).

Attardons-nous à présent sur la notion de police, beaucoup moins valorisée que la notion de politique parmi les sociologues de la participation. Pour J. Rancière, cette notion caractérise « l'ensemble des processus par lesquels s'opèrent l'agrégation et le consentement des collectivités,

---

<sup>1401</sup> Le problème de l'*émancipation* est au cœur de la théorie démocratique de J. Rancière : « S'émanciper ce n'est pas faire sécession, c'est s'affirmer comme copartageant d'un monde commun, présupposé, même si les apparences sont contraires, que l'on peut jouer le même jeu que l'adversaire » (Rancière 2004, p. 91).

l'organisation des pouvoirs, la distribution des places et des fonctions et les systèmes de légitimation de cette distribution » (Rancière 1995, p. 51). La définition de la police est très manifestement inspirée par les travaux de M. Foucault. Il s'agit en effet d'un « ordre du visible et du dicible » (Rancière 1995, p. 52), mais également une manière de disposer les corps dans l'espace en attribuant des qualités propres à ces différents espaces :

« C'est par exemple une loi de police qui fait traditionnellement du lieu de travail un espace privé non régi par les modes du voir et du dire propres à ce qu'on appelle l'espace public, où l'avoir part du travailleur est strictement défini par la rémunération de son travail. La police n'est pas tant une « disciplinarisation » des corps qu'une règle de leur appartenance, une configuration des occupations et des propriétés des espaces où ces occupations sont distribuées » (Rancière 1995, p. 52)

La politique s'oppose à cette assignation des lieux : elle « déplace un corps du lieu qui lui était assigné ou change la destination d'un lieu » (Rancière 1995 p. 53). Or, c'est précisément dans cette compréhension spatiale de la police que J. Rancière traite des formules nouvelles de la proximité politique :

« C'est ainsi également que la plupart des mesures que nos clubs et laboratoires de « réflexion politique » imaginent sans trêve pour changer ou renouveler la politique en rapprochant le citoyen de l'Etat et l'Etat du citoyen, offrent de fait, à la politique sa plus simple alternative : celle de la simple police. Car c'est une figuration de la communauté propre à la police que celle qui identifie la citoyenneté comme propriété des individus définissable dans un rapport de plus ou moins grande proximité entre leur lieu et celui de la puissance publique. La politique, elle, ne connaît pas de rapport entre les citoyens et l'Etat. Elle ne connaît que des dispositifs et des manifestations singuliers par lesquels il y a parfois une citoyenneté qui n'appartient jamais aux individus comme tels » (Rancière 1995, p. 54)

Les espaces vides du pouvoir, remplis par la participation, sont les lieux d'une définition des places et des fonctions. L'institutionnalisation de la démocratie participative, rapprochée de la définition foucauldienne de la police par l'entremise de la *machine de participation*, s'apparenterait ainsi de manière indéfectible à une logique policière. Peu importe que les logiques de domination y soient contestées, débattues, évitées, peu importe que la police ne coïncide pas avec la répression et la domination. L'important est de saisir les sous-bassement pratiques de la *production* des lieux et des espaces : la *machine de participation* produit des lieux policiers, s'opposant dans les mécanismes mêmes de leur production aux espaces politiques éphémères de la subjectivation politique. Les déplacements suscités par la *subjectivation* et la *participation* sont, en ces sens, antithétiques. Certes, rien n'est figé. Le fait que la démocratie participative institutionnelle soit non-politique ne signifie

pas qu'elle se coule dans un ordre immuable et coercitif. La police n'est pas un terme univoque. Ce n'est qu'une fois ce principe admis que le débat critique peut être réarticulé.

En effet, qualifier la démocratie participative d'acte policier n'est pas en soi une critique radicale. Cette qualification permet simplement de prendre en considération l'aspect strictement gouvernemental de cette mise en participation. Toutefois, un « bon » gouvernement peut être souhaitable. La critique de J. Rancière repose sur une idée principale, largement héritée de Foucault : la police n'est pas plus réductible à l'Etat qu'à la domination. D'une part, la perception d'un appareil d'Etat comme un « monstre froid » imposant son ordre implacable à une société privée de son autonomie ne fait qu'entretenir la confusion entre police et politique, car « la distribution des places et des fonctions qui définit un ordre policier relève autant de la spontanéité supposée des relations sociales que de la rigidité des fonctions étatiques » (Rancière 1995, p. 52). L'ordre et la réparation des places est un découpage contingent du monde social, qui n'est pas le fait d'une institution unique, qui posséderait la capacité d'imposer une répartition. D'autre part, la police ne peut être réduite à un acte coercitif. Emprunter la notion de police à Michel Foucault impose de la considérer comme une « technique de gouvernement » qui s'étend à « tout ce qui concerne l'homme et son bonheur »<sup>1402</sup>. J. Rancière précise que la police ne se limite pas à « la basse police », celle des « coups de matraque des forces de l'ordre » et des « inquisitions des polices secrètes », mais adopte de multiples formes : « Le policier est voué à y devenir conseiller et animateur autant qu'agent de l'ordre public et sans doute son nom lui-même sera-t-il un jour changé, pris dans ce processus d'euphémisation par lequel nos sociétés revalorisent au moins en image, toutes les fonctions traditionnellement méprisées » (Rancière 1995 p. 52). Pour J. Rancière, il est tout à fait crucial d'admettre l'idée qu'il existe de « la moins bonne et de la meilleure police », d'autant plus que la police ne peut être qu'améliorée par la résistance que lui oppose la politique : « la meilleure [*police*], au demeurant, n'étant pas celle qui suit l'ordre naturel des sociétés ou la science des législateurs, mais celle que les effractions de la logique égalitaire sont venues le plus souvent écarter de sa logique naturelle » (Rancière 1995, p. 54).

Nous touchons ici à une idée centrale. Affirmer que la démocratie participative est un acte policier, c'est prendre en compte non seulement l'incommensurabilité de la discontinuité politique et de la

---

<sup>1402</sup> M. Foucault (1988) précise dans des termes extrêmement clairs cette définition de la police, correspondant à l'apparition de la *Population* comme objet d'un gouvernement qui repose sur l'idée selon laquelle l'homme et son bonheur sont des ressources indispensables à la puissance d'Etat : « Je sais fort bien que, depuis l'aube de la philosophie politique dans les pays occidentaux, tout le monde a su et dit que l'objectif des gouvernements devait être le bonheur des hommes, mais le bonheur en question apparaissait alors comme le résultat l'effet d'un gouvernement vraiment bon. Désormais le bonheur n'est plus seulement un simple effet. Le bonheur des individus est une nécessité pour la survie et le développement de l'Etat. C'est une condition, un instrument et plus seulement une conséquence. » (Foucault 1988, p. 1643).

continuité policière mais également leur imbrication permanente. La distinction entre police et répression repose tout entière sur l'idée des effractions de la politique dans et contre la police. La politique est un processus incontrôlable de création d'une scène commune, qui fait de la police son point d'ancrage. La politique conteste la répartition des places, remet au cœur de sa pratique l'affirmation d'une égalité, dans le sens d'une affirmation d'un monde partagé où le *logos* des sans noms peut être entendu, où le bruit se fait parole, dépassant ainsi la répartition des parts orchestrée par l'activité policière. La police est un mouvement permanent qui rend possible la politique. Jacques Rancière n'a de cesse de répéter que la politique « n'a pas d'objets ou de questions qui lui soit propres » (Rancière 1995 p. 55), qu'aucune chose n'est « par elle-même politique » (Rancière 1995 p. 56) ou n'est « en elle-même politique » (Rancière 1995, p. 57). Le politique n'est en effet qu'une confrontation, un point de rencontre entre les logiques policières et les logiques politiques. La politique est un désordre, qui vient perturber (ou pas)<sup>1403</sup> l'ordre policier, et qui met au cœur de ce désordre l'affirmation propre du sujet parlant face à l'administration des places. J. Rancière note ainsi que « la différence que le désordre politique vient inscrire dans l'ordre policier peut donc, en première analyse, s'exprimer comme différence d'une subjectivation à une identification » (Rancière 1995, p. 61).

La mise au jour d'une *machine de participation* n'a pas pour but de révéler la supercherie ou la vérité des mécanismes participatifs qu'elle produit, pas plus qu'elle ne souhaite s'exposer à une invalidation empirique prouvant que les individus ne sont pas dominés dans les espaces qui la composent. Elle ambitionne de proposer une séparation claire entre différentes manières d'articuler la production d'un *savoir académique critique* et l'action politique des individus démocratiques. L'aporie repose alors sur la difficulté de procéder à cette séparation : doit-on arrêter de démystifier la démocratie participative ? La mise au jour des logiques de domination et d'émancipation peut-elle être ignorée ? Quelle est l'utilité d'un *savoir* ignorant ces deux dimensions ? Sans jamais répondre catégoriquement à ces questions, nous avons toutefois tenté de mettre en application un usage social du savoir critique que nous avons produit.

---

<sup>1403</sup> J. Rancière insiste sur l'idée que toute manifestation spontanée de la société n'est pas assimilable à ce qu'il dénomme comme étant politique, contestant ainsi une vision héroïque de l'insurrection : « Une grève n'est pas politique quand elle demande des réformes plutôt que des améliorations ou s'en prend aux rapports d'autorités plutôt qu'à l'insuffisance des salaires. Elle l'est quand elle refigure les rapports à la communauté » (Rancière 1995 p. 56). Nous avons d'ailleurs tenté de comprendre l'aspect proprement politique de la pratique de la grève dans un article consacré à l'insurrection des ouvriers des horlogeries LIP à Besançon en 1973 (Gourgues Hamzaoui 2009a). Dans cet article, nous avons cherché à analyser comment le mode d'occupation de l'usine avait pu caractériser une période proprement politique de l'action ouvrière, notamment décrite par Xavier Vigna (2007).

## II- L'aporie du rôle accordé au savoir critique

Ne souhaitant ni démystifier, ni ré-enchanter les espaces de participation, la question de l'usage concret de notre hypothèse critique s'est posée de manière incessante. Très rapidement, nous avons ressenti le besoin de situer notre savoir vis-à-vis de l'action, en menant une série de travaux cloisonnés, menés en parallèle, et répondant à notre volonté de distinguer étude de la *politique* et étude de la *police*. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés d'une dichotomie théorique permettant d'envisager la cassure existante entre la production d'un savoir critique politique et d'un savoir critique policier.

Alexander Neumann (Negt 2007) emprunte à Ernst Bloch une dichotomie permettant de « désigner la polarisation du marxisme européen entre un courant froid, doctrinaire, économiste et calculateur et un courant chaud, intéressé par la subjectivité politique » (Negt 2007, p. 13). Les deux courants de la critique se distinguent essentiellement en fonction de leur rapport à *l'expérience politique*. Ainsi, selon A. Neumann, Oskar Negt, sociologue et philosophe allemand appartenant à l'école de Francfort, constituerait une des principales figures du courant chaud de la critique précisément en raison de la place de *l'agir* et de *l'expérience sensible* dans la construction de sa théorie critique. Celui-ci prend en effet pour centre d'analyse l'expérience des acteurs, « des expériences fragmentaires, des murmures à peine audibles et des prises de parole plus hardies des acteurs » (Negt 2007, p. 12), affirmant qu'il « scrute les caractères non-conformes, résistants et rebelles des êtres humains » (*Idem*) et qu'il s'intéresse « aux élans transgressifs, aux débordements et aux projections utopiques qui font mouvement » (Negt 2007, p. 13), en recherchant notamment les espaces dans lesquels « la plèbe prouve sa capacité à prendre la parole, à agir de façon autonome et à déborder de la république des savants. » (Negt 2007, p. 9). Alexandre Neumann signale à ce propos qu'une des critiques fondamentales adressées par Jürgen Habermas à Oskar Negt, repose sur l'ambiguïté de cette pensée « par l'action » :

« Dans un récent ouvrage, Habermas interpelle Negt en ces termes : « Tu as toujours compris l'expérience authentique comme une force motrice. Tu ne présentes pas ce constat comme *une donnée académique*, mais tu *incarnes* cette représentation. C'est cela qui te distingue des théoriciens purement académique » (Negt 2007, pp. 14-15).

Cette critique de J. Habermas contre O. Negt<sup>1404</sup> nous renvoie directement à l'enjeu de l'usage du savoir dans et pour l'action. Courant chaud et courant froid peuvent-ils se compléter ou obéissent-ils

---

<sup>1404</sup> On pourrait tout à fait élargir ce débat à Jacques Rancière, dans la mesure où celui-ci mêle également trajectoire d'action et posture intellectuelle. En refusant de penser la politique comme une donnée structurelle (l'*arkhé*) du social, J. Rancière refuse d'en faire une théorie globale, lui préférant une vision plus insurrectionnelle de la politique. Cette vision s'est accompagnée d'un engagement du philosophe dans l'action au sortir de mai 1968 : dans la postface qu'il rédige à l'ouvrage *La parole ouvrière* (Faure Rancière 2007), Jacques Rancière relate la concomitance de son soutien actif aux

à des logiques trop disjointes pour pouvoir dialoguer ? Contrairement à ce qu'affirmait Negt lui-même, A. Neumann affirme qu'il existe de nombreux points de rencontre entre espace public oppositionnel et bourgeois. Parmi ces points, on trouve une idée nous concernant directement. Il s'agit de l'institutionnalisation *polémique* des espaces publics oppositionnels. Certes, face à l'explosion de l'espace public prolétarien, l'espace public bourgeois parvient à se reconfigurer afin de stériliser les voies politiques et les arguments critiques employés pour le dénoncer. Mais cette institutionnalisation n'annihile jamais l'explosion politique :

« A l'inverse, ces apparitions publiques [*espace public oppositionnel*] peuvent tout aussi bien être intégrées dans le jeu de la représentation institutionnelle, destinées à renouveler l'arsenal de l'espace public bourgeois. Les dispositifs dits de « démocratie participative » tendent à remplir ce rôle. L'espace public oppositionnel promet alors de reconstituer un espace public bourgeois affaibli par l'abstention électorale et la baisse de la participation politique » (Negt 2007, p. 19)

Ces deux formes d'espaces publics, qui peuvent s'interpénétrer, s'affronter, dialoguer, sont donc l'objet de deux savoirs critiques distincts. C'est à partir de ce postulat que nous nous sommes évertués à maintenir une étude politique et une étude policière de la démocratie, dont nous souhaitons à présent restituer les contours et les lignes de force.

### ***A) Courant chaud : l'agir démocratique et l'émancipation***

Construire une vision critique de la démocratie participative à partir du courant chaud de la théorie critique implique de se désintéresser partiellement des dispositifs participatifs institutionnels qui ont constitué l'épicentre de notre thèse. En effet, étudier la politique sous l'angle de la subjectivation et de l'expérience sensible suppose de se tenir en dehors des espaces légaux du débat public institutionnalisé. Le point de départ d'une critique chaude consisterait à identifier les espaces propres de la subjectivisation politique et de constater (éventuellement) comment, chemin faisant, ces expériences politiques sont amenées à rencontrer d'autres types d'espace public, comme ceux, matériels et observables, qui composent la *machine de participation*. Cette posture critique exige de brouiller quelque peu les frontières entre action et théorie, et suppose d'interroger les contradictions manifestes existantes entre la subjectivation politique souvent éphémère et l'institutionnalisation d'espaces issus de ce mouvement. C'est précisément ce que nous avons tenté deux fois à deux reprises.

Le premier de ces travaux consiste en une enquête de deux ans ciblée sur une association fondée par des travailleurs sociaux et des allocataires de minima sociaux, nommé *Entr'actifs* (Gourgues

---

groupes maoïstes qui précède de quelques années sa rupture avec le marxisme orthodoxe de Louis Althusser (Rancière 1974).



Hamzaoui 2009a). Cette association, rencontrée dans le cadre de notre travail de thèse<sup>1405</sup> et en demande de regards académiques extérieurs, nous a ainsi fourni l'occasion de mettre en action les principes critiques du courant chaud. C'est en observant cette mobilisation spontanée et *a priori* « improbable » (Collovald Matthieu 2009) d'individus traditionnellement considérés comme difficilement mobilisés (chômeurs de longue durée aux parcours de vie chaotiques), que nous avons souhaité appréhender les principes de la subjectivation politique à l'œuvre dans ce phénomène. L'insistance de l'association pour le maintien de son autonomie, qui se caractérisait par une attention permanente à l'obtention et l'entretien de son propre lieu (un local en l'occurrence) a conduit à nous focaliser sur l'émancipation matérielle qui était à l'œuvre dans cette association. En effet, portée par des individus dont la vie était principalement réglée par l'administration en charge de l'insertion professionnelle, autant d'un point de vue spatial que temporel, l'association opposait matériellement un autre temps et un autre espace que ses membres s'approprièrent.

Une deuxième recherche, cette fois-ci historique, nous a également permis de creuser dans le sens du courant chaud de la critique : il s'agit de l'insurrection ouvrière des usines Lip à Besançon en 1973 (Gourgues Hamzaoui 2009b). En nous penchant sur les événements ayant marqué la grève des ouvriers horlogers – grève, séquestration des administrateurs, occupation de l'usine et redémarrage de la production – nous avons tenté de comprendre le lien pouvant exister entre d'une part, l'affirmation d'un espace propre et d'autre part, l'usage de la violence. En nous appuyant sur les témoignages écrits des différents protagonistes du conflit (syndicalistes, ouvriers, émissaires du gouvernement, historiens, patrons), nous avons ainsi tenté de comprendre la manière dont la violence des « Lip », toute relative soit-elle, avait constitué l'ouverture d'une brèche, la création d'un possible, qui devait amener les ouvriers à faire fonctionner leur usine pour leur propre compte. L'ouverture, puis la fermeture de ce possible, nous invitait à interroger la perspective historique dite de « pacification » du mouvement ouvrier (Tilly Shorter 1971). Ainsi, plutôt que de considérer Lip comme le signe d'une période historique achevée et s'inscrivant dans une temporalité téléologique et structurelle, nous proposons de la considérer comme le fragment d'une histoire discontinue de la subjectivisation politique, créée à la faveur d'une expérience sensible de l'inégalité et de l'injustice.

Ces travaux nous ont permis d'approfondir deux problématiques concernant la régulation et le conflit au sein d'une société démocratique, déjà présentes (certes discrètement) dans notre travail de thèse : d'une part, l'enjeu des discontinuités historiques et spatiales de la démocratie et d'autre part la place de la radicalité politique. Ces problématiques n'ont cessé de nourrir l'aporie de la radicalité

---

<sup>1405</sup> Lors d'une réunion publique, à laquelle nous assistions au titre de l'observation participante des activités du conseil régional, nous avons fait la rencontre de l'association, appartenant au réseau régional de démocratie participative et étant financée à ce titre. L'enquête fut menée en binôme et prit la forme d'une « évaluation » des activités de l'association. Pour les détails de la conduite et des résultats de l'enquête, voir Gourgues Hamzaoui 2009a.

théorique et d'un nexus savoir/agir. Concernant l'histoire de la démocratie, ou des pratiques démocratiques, aussi bien Entr'actifs que Lip nous ont amenés à considérer les limites d'une analyse trop sociologique et historicisée de ces luttes. L'instrument théorique de cette interrogation fut la notion *d'expérience plébéienne*, envisagée à partir du travail produit par Martin Breaugh (2007). L'expérience plébéienne désigne les espaces de sécession égalitaire censée incarner l'affirmation d'un sujet politique autonome et pensant. Selon Martin Breaugh, « la plèbe est le nom d'une expérience, celle de l'accession à la dignité politique humaine. Ni catégorie sociale ni affirmation identitaire, la plèbe désigne un évènement politique de tout premier ordre, soit le passage d'un statut infra politique à celui de sujet politique à part entière. L'expérience plébéienne se manifeste comme la métamorphose de l'*animal laborans* en *zoon politikon* »<sup>1406</sup>. La notion d'expérience rattache M. Breaugh au courant chaud de la critique : celle-ci est centrale, dans la mesure où elle est définie comme « un voyage au bout du possible de l'homme » et suppose fondamentalement de nier les autorités et valeurs existantes qui limitent ce possible<sup>1407</sup>. Or, l'expérience plébéienne établit un rapport spécifique à l'histoire et à l'espace.

D'une part, l'histoire de l'expérience plébéienne est discontinue et destituante. Si l'histoire, davantage pratiquée, de l'avènement politique du *démós* « est celle d'une série de réformes institutionnelles visant à intégrer progressivement les demandes politiques des catégories exclues de la prise de décision politique » (*Ibid.*, p. 16), celle de l'avènement politique de la plèbe est tout autre et s'inscrit dans un mouvement plus révolutionnaire que réformiste, plus « insurgent » qu'institutionnel. L'expérience plébéienne est une histoire plutôt « méconnue » et « souterraine » de la politique du « peuple » ou, pour employer un vocable plus neutre, du « grand nombre ». L'histoire de la politique du « grand nombre » est en effet double, conformément à la dualité linguistique pour désigner le « grand nombre » présenté dans l'histoire politique occidentale, qui va de la démocratie athénienne aux révolutions modernes, en passant par la République romaine. D'autre part, son espace est celui de la sécession et l'autonomie. En effet, le terme de plèbe renvoie plus explicitement à la République romaine et se fonde sur l'idée que l'expérience plébéienne naît précisément lors de la première sécession de la plèbe romaine en 494 avant notre ère. Suite à la dégradation de leur situation économique dans les premières années de la République, les plébéiens, ces hommes qui ne portent pas de nom et n'ont pas de droit à la parole, décident en effet de manifester leur mécontentement aux patriciens, en se retirant sur le mont Aventin où ils constituent un camp « sans

<sup>1406</sup> L'auteur poursuit : « Précisons qu'il faut entendre *animal laborans* dans un sens qui déborde les figures du travailleur, de l'ouvrier et du prolétaire. Est *animal laborans* celui dont l'être demeure soumis à l'ordre vital, aux impératifs du corps humain. En tant que tel son statut infra-politique tient au fait qu'il soit privé de parole publique (*logos*) et réduit à la simple expression animale du plaisir et de la douleur (*phoné*) (Breaugh 2007, p. 11).

<sup>1407</sup> C'est en tant que négation d'autres valeurs et d'autres autorités que l'expérience acquiert une existence positive et devient elle-même positivement la valeur et l'autorité.

général », c'est-à-dire sans chef et d'où ils ne lancent pas d'offensive contre Rome, ni ne subissent d'attaques de la part des patriciens. Ces derniers, dépourvus de main d'œuvre et rendus vulnérables face aux invasions barbares, décident toutefois d'envoyer Menenius Agrippa sur le mont Aventin pour restaurer l'unité de la République. Pour ce faire, l'ambassadeur décide de s'adresser directement aux plébéiens en leur racontant la fable de « l'estomac et des parties », qui incarnent respectivement les patriciens et les plébéiens : tout comme l'estomac ne peut subsister sans les parties du corps et inversement, patriciens et plébéiens se doivent de coopérer pour survivre. Avec cette première sécession se met en place une configuration politique spécifique dont les caractéristiques sont : la constitution d'un espace propre à partir et au travers duquel s'affirme une égalité radicale<sup>1408</sup> ; c'est-à-dire une disposition pratique refusant de constater et ressasser la division du monde entre dominants et dominés et vérifiant *de facto* en acte la possibilité de l'existence d'une scène commune où les uns et les autres peuvent se retrouver pour débattre. Auparavant sujet sans voix et sans entendement, la plèbe devient de par sa sécession un sujet à qui l'on peut s'adresser et qui peut comprendre ce dont on lui parle.

Concernant la place de la radicalité politique, en écho avec cette logique discontinue de la sécession, les travaux menés sur la séquestration des « Lip » nous ont conduits à interroger plus frontalement la norme discursive qui sous-tend l'*arkhé* démocratique. Que dire, en démocratie, de ce qui ne relève pas de la parole publique ? Cette interrogation nous est inspirée entre autre par I. Young (2001), cette dernière rappelant à travers la voix de l'activiste que la parole n'est qu'un des outils du politique<sup>1409</sup>, ou par James C. Scott (2008) pour qui les arts de la résistance ne peuvent être appréhendés qu'au prix d'une éthographie des techniques de contournements de la répression. Mais c'est dans la critique qu'adresse Alain Brossat à Jacques Rancière que nous avons trouvé la plus stimulante piste de réflexion. En effet, Alain Brossat (2006) a fait de l'idée de « résistance infinie » la nécessité de réinscrire le politique dans la seule subjectivité de l'expérience, rejetant l'éventualité d'une scène commune devant l'inaltérable domination attachée au régime de parole. Si l'ordre revient toujours (et il revient toujours) la lutte et le combat doivent pouvoir s'énoncer sans mot, par la violence notamment, d'où le message discret mais explicitement adressé à J. Rancière :

---

<sup>1408</sup> Cette égalité radicale est principalement pensée à partir des travaux de Miguel Abensour (1997) qui à la suite d'Hannah Arendt, conceptualise la politique comme l'agencement de l'espace entre les hommes. C'est dans la distorsion ou le contrôle de cet espace que se jouent les luttes politiques de nos sociétés.

<sup>1409</sup> « Because he suspects some agreements of masking unjust power relations, the activist believes it is important to continue to challenge these discourses and the deliberative processes that rely on them and often he must do so by non-discursive means – pictures, song, poetic imagery, and expressions of mockery and longing performed in rowdy and even playful ways aimed not at commanding assent but at disturbing complacency. One of the activist's goals is to make us wonder about what we are doing, to rupture a stream of thought, rather than to weave an argument » (Young 2001, p. 681)

« Toute démonstration d'égalité suppose l'existence d'un pacte caché d'interlocution – le maître parle, le serviteur lui répond, le maître est *sensible* à la capacité de locution du serviteur ; que se passe-t-il lorsque ce pacte est rompu ou n'a jamais existé et que prévaut non pas la situation du « champ-contrechamp », mais celle qu'énonce la sentence brutale : « Nous ne sommes pas du même monde » ? » (Brossat 2006, p.44)

Pour incarner cette situation conflictuelle dans laquelle le sujet qui subit un tort se trouve *privé de la voix* qui lui permettrait d'exprimer ce tort, créant ainsi une scène commune égalitaire où le tort pourra être réparé – situation « inenvisageable » par J. Rancière selon A. Brossat<sup>1410</sup> – le philosophe évoque la figure de Billy Budd, héros du roman d'Herman Melville. Jeune marin anglais engagé sur un navire de guerre, Billy Budd incarne une « figure d'innocence et de candeur », « un être spontanément loyal de son roi et de son capitaine, serviable et amical avec ses camarades, empressé au travail, prompt à apaiser les conflits » (Brossat 2006, p. 66). Mais Billy Budd est victime d'une trahison : Claggart, le maître d'arme, antithèse obscure de Billy Budd, cherchant à détruire ce dernier, l'accuse publiquement de fomenter une mutinerie, ce qui bien entendu n'est que pur mensonge. Le Capitaine Vere, homme de droit, demande alors à Billy Budd de s'expliquer. Alors, « confronté brutalement au mal, à l'injustice, à la méchanceté, Billy perd la voix, se met à bégayer, incapable d'articuler une phrase, d'enchaîner un discours » (Brossat 2006, p. 69). Sommé de se justifier et paralysé, Billy Budd finit par frapper et tuer son accusateur et être exécuté à son tour. En s'appuyant sur cette parabole, Alain Brossat avance l'idée que les formes les plus violentes et spectaculaires de conflits sociaux, bien qu'apparemment incompréhensibles depuis une rationalité politique ayant mythifié la parole démocratique, sont en réalité une rupture de l'espace commun de l'affrontement :

« Les gestes extrêmes prennent corps là où font radicalement défaut les conditions dans lesquelles un tort éprouvé parvient à s'exposer, envers et contre tout, dans un espace public, dans lequel un discours audible peut enchaîner sur un sentiment éprouvé en commun et une action calquée sur un discours public » (Brossat 2006, p. 82)

Sans prendre parti pour l'un ou l'autre des philosophes de la radicalité politique, les termes du débat proposé par A. Brossat ont le mérite d'interroger notre propre perspective : si les espaces de la participation administrée mettent *la parole* au centre de leur préoccupation et de leur fonctionnement, comment penser les contre-espaces et jusqu'où peut-on les pousser ? De plus, le refus de la discussion est-il le corolaire d'une sortie du contrôle ? Ces questions ne font bien évidemment sens que dans une perspective normative, alliant savoir et action. Penser et créer des

---

<sup>1410</sup> « Se pourrait-il que Rancière n'ait pas prévu le cas où l'incompté a cessé d'être un parlant (capable d'articuler et susceptible de trouver une écoute) ? » (Brossat 2006, p. 79)

espaces de résistance implique de répondre à ces interrogations, en envisageant les possibles escalades de la conflictualité démocratique.

## ***B) Courant froid : vers une histoire des technologies de la mise en participation***

Dans un tout autre registre, notre travail de thèse a souhaité prolonger la construction d'une hypothèse historique critique. Le statut de cette critique est toutefois considérablement différent : il ne s'agit plus de saisir la possibilité inaltérable de l'émancipation, mais de tracer l'histoire des technologies d'encadrement démocratique. Pour le dire autrement, là où le courant chaud saisit la production intempestive (donc historiquement discontinue) d'espaces propres et/ou communs par les sujets politiques, le courant froid ambitionne de tracer les contours d'une lecture potentiellement plus continue de la diffusion progressive de différents espaces administrés de la participation.

La conception de l'histoire est le pivot fondamental d'une telle entreprise. Le souci de l'historicisation des formes délibératives et participatives de démocratie est une tendance très récente des études consacrées à ces objets (Voire notamment Sintomer Bacqué 2010 ; Nez Talpin 2010). Dans une lecture critique de trois ouvrages concernant des expériences délibératives tenues au début du vingtième siècle aux Etats-Unis, Paula Cossart (2010) affirme ainsi que ces travaux comblent « un vide de l'historiographie des rapports entre démocratie et discussion publique » (Cossart 2010, p. 137). Ce vide aurait pour principal vice de faire passer les théories et pratiques de la démocratie délibérative pour de pures innovations alors qu'en réalité une histoire de ces formes de démocratie invite à les considérer comme des reformulations d'éléments historiques anciens<sup>1411</sup>. Toutefois, Paula Cossart ne précise pas véritablement ses attentes vis-à-vis d'une histoire de la démocratie délibérative. Ainsi, lorsque cette dernière regrette « le peu de descriptions du déroulement précis des réunions organisées dans le cadre de ces expériences », indiquant qu'il aurait été souhaitable d'avoir « plus de détails sur la façon dont sont placés les participants les uns par rapport aux autres », ou encore sur « les formes de leurs prises de parole » (Cossart 2010, p. 140), il est difficile de saisir l'objectif de l'obtention de ces données ethnographiques sur les expériences de délibération. Certes, ces données permettraient de faire dialoguer des travaux portant sur des dispositifs participatifs situés à différentes époques et de différentes natures, mais dans quelle mesure l'accès à de telles informations structure-t-il une hypothèse historique concernant la démocratie participative et/ou délibérative ? Que souhaite-t-on impliquer dans une historicisation de ces processus ? Pourquoi en faire l'histoire ?

---

<sup>1411</sup> Paula Cossart précise toutefois que « ce retour sur la généalogie de la discussion populaire ne permet pas de dire que les théoriciens contemporains de la démocratie participative n'ont rien inventé, que les expériences actuelles n'ont aucun caractère de nouveauté » (Cossart 2010, p. 140)

Ces questions renvoient à la conception même de l'histoire qui sous-tend la recherche empirique. Or, cette théorisation s'avère complexe. Pour W. Sewell (1996), l'histoire n'est pas uniquement la multiplication des points de productions de données (*data points*). Si l'histoire s'avère indispensable dans l'exploration de certains phénomènes sociaux, la conception de la temporalité véhiculée par les différentes formes d'histoires doit être explicitée :

« Many social processes require a significant period to work themselves out. If we investigate such processes only in the present, we not only risk studying incomplete sequences but greatly restrict the number of cases. But it is history just a matter of more data points? Doesn't making sociology historical thinking? I maintain that the answer to this question depends on how temporality is conceived. » (Sewell 2010, p. 246)

W. Sewell distingue alors trois types de conception de la temporalité. Premièrement, la temporalité *téléologique* perçoit l'histoire « comme le déroulement temporel d'une logique inhérente du développement social », qui est « modelée par des lois progressives et transhistoriques »<sup>1412</sup> et qui suppose de négliger la dimension événementielle de l'histoire<sup>1413</sup> postulant que l'évènement est une série de phénomènes d'inégale importance<sup>1414</sup>. Deuxièmement, la temporalité *expérimentale*, principalement incarnée par les travaux de Theda Skocpol (1979), considère l'histoire sous un angle comparatiste, permettant d'envisager les causes structurelles de l'avènement ou du non-avènement d'un processus tel qu'une révolution. Troisièmement, une temporalité *événementielle*, concentrée sur l'évènement, considéré comme le catalyseur au travers duquel s'agencent les facteurs structurels, à savoir dans le cas des révolutions, la faiblesse militaire, la présence d'une classe puissante de possédants et d'une communauté paysanne autonome<sup>1415</sup>. Comme le signale William Sewell, la causalité constitue le principal terrain d'affrontement des différents types d'histoire<sup>1416</sup>. Cette distinction en trois catégories peut nous permettre d'éclaircir notre propre lien à l'histoire.

---

<sup>1412</sup> Traduction personnelle, Sewell 1996 p. 247

<sup>1413</sup> Les événements sont alors considérés comme la surface du mouvement téléologique de l'histoire ; « The direction and meaning of history were a consequence not of the largely contingent events that made up the surface of history but long-term, anonymous causal forces, of which particular historical events were at best manifestations » (Sewell 1996, p. 247)

<sup>1414</sup> H. Sewell illustre la temporalité téléologique en s'appuyant sur les travaux d'Immanuel Wallerstein. S'inspirant de la cosmologie, celui-ci cherche les lois structurelles de l'évolution du système-monde, établissant que chaque orientation des parties (Etat) s'explique par son rapport au tout (Monde), et qu'il est en possible de trouver une origine et un futur de l'histoire. En conséquence, Wallerstein procède à une hiérarchisation forte entre des événements cruciaux et d'autres périphériques : « To construct historical arguments on an analogy with astronomy results in a teleology in which some crucial past event is misconstrued as a pure origin that contains the entire future of the social system *in potentia*, and in which the partially contingent events that occur subsequently are robbed of their efficacy and reduced to the status of markers on the road to the inevitable future » (Sewell 1996, p. 251).

<sup>1415</sup> « She has, to put it differently, worked out a kind of incipient theory of revolutionary process, of how events, by straining or rearranging structures, open the door to further transformative events. » (Sewell 1996, p. 261)

<sup>1416</sup> La temporalité événementielle opère un glissement dans la restitution de la causalité : « This is so even if they inflect the usage of cause and causality from the highly abstract and generalizing conceptualizations common in « scientific »

Comme nous l'avons indiqué (notamment Chap. 4) notre conception de la temporalité est *évènementielle*. À contre-courant des explications structurelles globales (crise de la représentation, post-matérialisme), nous avons souhaité insister sur l'importance de l'enchaînement d'évènements corrélés les uns aux autres selon différentes causalités contextuelles et organisationnelles<sup>1417</sup> pouvant expliquer l'implémentation de dispositifs participatifs. La prise en compte de la pluralité stratégique renvoie également à cette volonté de ne pas considérer les explications *des parties* comme les conséquences *du tout*. Mais ce choix rend relativement compliquée l'intégration d'une dimension historique plus vaste dans l'exploitation de nos résultats. Nous proposons alors de ne plus penser la mise en relation de nos résultats avec d'éventuelles expériences participatives passées ou d'autres trajectoires historiques du thème de la participation comme une tentative de passage d'une temporalité *évènementielle* à une temporalité *téléologique* ou *expérimentale*, mais comme le passage d'une temporalité causale à une *histoire des technologies de la participation*.

Il nous semble qu'une posture critique ne gagnerait pas à se focaliser sur des schémas causaux, au risque de reproduire les théories de la manipulation, appliquée cette fois-ci au passé<sup>1418</sup>. C'est dans cette mesure que la substitution de la question du « comment ? » à celle du « pourquoi ? », que suppose l'usage même de la notion de dispositif, nous semble constituer une piste fructueuse pour la constitution d'un regard critique, que nous pouvons qualifier de *froid*. Ce regard s'articulerait ainsi autour d'une question centrale : comment la participation directe des citoyens au débat public et aux décisions est-elle progressivement investie par des technologies de contrôle et de surveillance ? Quelles sont les principales évolutions de ces technologies ? En quoi relèvent-elles d'un processus d'étatisation des rapports de force sociaux ? Ces technologies sont-elles l'objet de contestation, de résistance ? Qu'impliquent-elles dans l'incorporation de normes comportementales et de représentation du « bon » ordre ?

C'est ici que la prise en compte de la dimension matérielle de la démocratie participative (sous forme de dispositif) est en mesure de proposer une nouvelle voie critique. Plutôt que de considérer

---

sociology toward more singular and contingent usages in ordinary speech, where giving a causal account of something usually means telling a story about how it came to be » (Sewell 1996, p. 273)

<sup>1417</sup> L'idée d'une causalité organisationnelle est attribuée par W. Sewell à Mark Traugott. Ce dernier s'intéresse aux différences d'organisation dans deux groupes révolutionnaires français, afin d'expliquer leur différence attitude en 1848. Son explication est organisationnelle, dans la mesure où il s'intéresse à la manière dont se structure les deux groupes et contingente, dans la mesure où si l'organisation n'avait pas été celle-ci, peut-être ne serait-il rien arrivé. Traugott n'abandonne pas la sociologie pour autant, en reconnaissant la présence des logiques de classe : « Class, as he points out, may have an influence, but « any class-based propensities of actors are conditioned by a set of contingent organizational forces » (Traugott 1985 p. 184, cité par Sewell 1996, p. 268).

<sup>1418</sup> Paula Cossart signale à ce propos que les ouvrages historiques consacrés à la délibération réitèrent facilement ces postures : « *Lyceums, chautauquas* et forums suscitent tous trois une méfiance quant au fait qu'ils constitueraient une façon de domestiquer les Américains en imposant un discours consensuel disqualifiant la vraie contestation » (Cossart 2010, p. 139)

systématiquement celle-ci comme un stigmate de l'après mai 68 et d'analyser l'institutionnalisation de la démocratie participative comme une *réaction* tentant de canaliser ou de dominer la sauvagerie des explosions contestataires, nous proposons d'aborder la démocratie participative sans y chercher forcément le caché, l'indicible ou la ruse. Il est possible de considérer les aspects les plus institutionnels et concrets de ces mécanismes de participation pour ce qu'ils sont : un discours tenu par le gouvernement sur lui-même. La démocratie participative répond, parmi d'autres institutions, à la question centrale du gouvernement : à savoir *comment* gouverner ? Or, il semble que l'époque contemporaine présente des signes de plus en plus nombreux et récurrents, convergents vers une même réponse à ce *comment*. La démocratie consiste à organiser un déplacement continu, une circulation des individus, dont on affirme (depuis mai 68 notamment) que le comportement politique ne *peut plus* être contenu dans le seul mécanisme électoral. C'est justement parce que l'évidence de cette émancipation politique est désormais admise que la *machine de participation* peut prendre place. Elle n'entend jamais s'opposer frontalement aux éventuelles aspirations politiques surgissant du social, mais prévoit un cadre d'action plus diffus, mieux réparti dans l'espace et dans le temps, mais tout aussi solidement enraciné dans des technologies de gouvernement.

Le consensus participatif, construit autour des mécanismes les plus techniques et matériels de la *machine de participation*, pourrait alors être étendu à un constat partagé : pour gouverner, les autorités publiques *n'ont plus le choix*. Elles doivent susciter, prévenir, gérer et sécuriser les déplacements individuels, qui surgiront quoiqu'il arrive, même là où on ne les attendait pas (et où, bien souvent, on ne les a toujours pas vu éclore). Investir un champ social pour y déployer une action suppose de disposer des cadres procéduraux permettant de recevoir et bien souvent de provoquer ces mouvements. En découle alors un maillage, une interaction discrète entre une multitude d'appels aux comportements démocratiques individuels.

La portée critique d'une telle entreprise est moins de dénoncer une perversion historique de processus vertueux, ou de mettre en valeur la stabilité des manipulations participatives, que de fournir les clés de compréhension de l'essence policière des mécanismes engagés au nom de la démocratie participative, de les expliciter, dans l'espoir que chaque participant souhaitant contribuer à l'activation de la *machine de participation* puisse faire la part des choses entre les promesses de ces espaces administrés et les contraintes technologiques inhérentes à leur création. Il reviendra alors à cet hypothétique participant et à lui seul, de faire le choix entre les deux figures dessinées par Iris Young : celle de l'*activiste* ou celle du *délibérant*. Choisir sa figure, c'est avant tout choisir son espace et assumer les compromis que chacun d'eux exige.



## Bibliographie

Notre bibliographie est organisée selon une logique de lecture propre à notre travail de thèse. La répartition ne s'effectue pas par école de pensée, discipline ou sous-courant disciplinaire. Elle obéit à un découpage en trois temps. Dans un premier temps, nous regroupons les ouvrages de référence en sciences sociales, ainsi que les travaux utilisés dans la construction de notre méthode et de notre épistémologie. Puis nous regroupons les travaux théoriques, voire philosophique, nous ayant permis d'ouvrir notre réflexion concernant le lien entre politique, gouvernement et démocratie. Dans un deuxième temps, les ouvrages et articles sont regroupés autour de « questions » de recherche liées aux analyses de la (et des) politique(s) locale(s) et régionale(s), tant du point de vue du jeu politique que de l'action publique : l'analyse de l'action publique, l'étude du pouvoir et des politiques publiques à l'échelle locale, puis à l'échelle régionale, l'étude de la bureaucratie et de la fonction publique, constituent les principales catégories de cette partie. Enfin, le lien entre démocratie et gouvernement est lui-même divisé en trois catégories : les travaux portant sur le gouvernement et les règles des régimes démocratiques représentatifs, ceux traitant de formes plus ciblées de démocratie participative, délibérative ou directe et enfin la sociologiques des comportements politiques des populations (vote, mobilisation, mouvements sociaux) se succèdent. Pour chacune de ces catégories, les travaux recensés concernent aussi bien la France que d'autres pays ou l'Europe.

### ***Ouvrages de référence, méthodologie et épistémologie des sciences sociales***

- Beaud Stéphane et Weber Florence (2002) *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte.
- Berger Peter et Luckmann Thomas (1986) *La construction sociale de la réalité*, Paris, Klincksieck.
- Bongrand Philippe et Laborier Pascale (2005) « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 73-111.
- Bourdieu Pierre (1997) « Les sciences sociales et la démocratie », *Conférences des professeurs Honoris Causa du Groupe HEC*, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, pp.9-23.
- Callon Michel (1986) « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n°36, pp. 169-208.
- Callon Michel et Latour Bruno (1991) *La Science telle qu'elle se fait : Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris, La Découverte.
- Chevallier Jacques (1981) *L'Institution*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Corcuff Philippe (2006) « De quelques impensés de la rupture épistémologique – Interrogations et pistes à partir de pratiques de recherche en sciences sociales », in Rude-Antoine Edwige et

- Zaganiaris Jean (dir.) *Croisée des champs disciplinaires et recherches en sciences sociales*, Paris, PUF, pp. 31-49.
- Crozier Michel et Friedberg Erhard (1977) *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil.
- Della Porta Donatella (2008) « Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research », in Della Porta Donatella et Keating Michael (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 198-223.
- Desage Fabien (2006) « Comparer pourquoi faire ? Point de vue d'un monographe », Conférence à l'Université de Montréal, 15 p.
- Dubet François (2002) *Le déclin de l'institution*, Paris, Éditions du Seuil.
- Elster Jon (1993) *Political psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich et Skocpol Theda (1985) *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Favre Pierre (2008) « Ce que les science studies font à la science politique », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 5, pp. 817-829.
- Geertz Clifford (1973), « Thick Description. Towards an Interpretative Theory of Culture », in Geertz Clifford, *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, pp. 3-30.
- George Alexander et Bennett Andrew (2004) *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gerring John (2007) *Case study research: principles and practices*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grawitz Madeleine (2001) *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz.
- Guillaume Sylvie (2002) *Le consensus à la française*, Paris, Belin.
- Jacob Jean (1999) *Histoire de l'écologie politique*, Paris, A. Michel.
- Kaufmann Jean-Claude (2004) *L'entretien compréhensif*, Paris, A. Colin.
- Lacroix Bernard (1985) « Ordre politique et ordre social », in Grawitz Madeleine et Jean Leca (dir.) *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 469-565.
- Lagroye Jacques (1985) « La légitimation », in Jean Leca et Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de science politique, Tome 1*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 396-467.
- Lagroye Jacques, François Bastien et Sawicki Frédéric (2002) *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Latour Bruno (1993) « Portrait d'un biologiste en capitaliste sauvage », in Latour Bruno, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La découverte, pp. 100-128.
- Latour Bruno (2008) « Pour un dialogue entre science politique et science studies », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 4, pp. 657-678.
- March James et Olsen Johan (1984) « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, pp. 734-749.
- March James et Olsen Johan (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, The Free Press.
- March James, Simon Herbert et Guetzkow Harold (1958) *Organizations*, New York, J. Wiley.

- Moscovici Serge et Doise Willem (1992) *Dissensions et consensus : une théorie générale des décisions collectives*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Padioleau Jean-Gustave (1986) *L'ordre social : principes d'analyse sociologique*, Paris, l'Harmattan.
- Passeron Jean-Claude et Revel Jacques (2005) « Penser par cas. Raisonner à partir de singularités » in Passeron Jean-Claude et Revel Jacques (dir.) *Penser par cas*, Paris, Éd. de l'EHESS, pp. 9-44.
- Passeron Jean-Claude, Bourdieu Pierre et Chamboredon Jean-Claude (1967) *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton.
- Peneff Jean (1996), « Les débuts de l'observation participante ou les premiers sociologues en usine », *Sociologie du Travail*, vol. 38, n° 1, pp. 1-25.
- Prendiville Brendan (1993) *L'écologie, la politique autrement? Culture, sociologie et histoire des écologistes*, Paris, l'Harmattan.
- Ragin Charles (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press.
- Roger Antoine (2005), « Comparer par le bas. L'analyse localisée des partis politiques dans les sociétés post communistes », in Thiriot Céline, Marty Marianne et Nadal Emmanuel (dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, pp. 215-232.
- Sawicki Frédéric (2000) « Les politistes et le microscope », in Bachir Myriam (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, CURAPP, pp. 143-164.
- Sewell William (1996) « Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology » in McDonald Terrence (eds.) *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 245-280.
- Smelser Neil (1976) *Comparative Methods in the Social Sciences*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Regents.
- Thoenig Jean-Claude (2005) « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in Filâtre Daniel, Gilbert De Terssac (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, pp. 285-306.
- Topalov Christian (dir.) (1999) *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. De l'EHESS.
- Traugott Mark (1985) *Armies of the Poor: Determinants of Working-Class Participation in the Parisian Insurrection of June 1848*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Vennesson Pascal (2008) « Case studies and process tracing: theories and practices », in Della Porta Donatella, Keating Michael (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 223-239.
- Vigour Cécile (2005) *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.
- Vinck Dominique (1999) « Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales », *Revue française de sociologie*, vol. 40, n° 2, pp. 385-414.
- Weber Max (1995) *Economie et société. 1) Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon.

Whyte William (1943) *Street corner society: the social structure of an Italian slum: a dissertation*, Chicago, The University of Chicago press.

## ***Philosophie et théorie politique***

Abensour Miguel (1997) *De la compacité : architectures et régimes totalitaires*, Paris, Sens et Tonka.

Abensour Miguel (2004) *La démocratie contre l'État : Marx et le moment machiavélien*, Paris, Le Félin.

Alain (1985) *Propos sur les pouvoirs : éléments d'éthique politique*, Paris, Gallimard.

Bachrach Peter (1967) *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, Little Brown.

Beck Ulrich (2000) *The brave new world of work*, Cambridge, Polity.

Beuscart Jean-Samuel et Peerbaye Ashveen (2006) « Histoires de dispositifs », *Terrains et Travaux*, n°11, pp. 3-15.

Blondiaux Loïc (2008a) « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? », *Raisons politiques*, vol. 30, n° 2, pp. 131-147.

Botwinick Aryeh et Bachrach Peter (1983) « Democracy and Scarcity: Toward a Theory of Participatory Democracy », *International Political Science Review*, vol. 4, n° 3, p. 361-373.

Bouvier Alban (2007) « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 1, pp. 5-34.

Breaugh Martin (2007) *L'expérience plébéienne : une histoire discontinue de la liberté politique*, Paris, Payot.

Brossat Alain (2006) *La résistance infinie*, Paris, Lignes.

Cantelli Fabrizio (2002) « La pensée politique anti-essentialiste de Chantal Mouffe », *Revue du MAUSS*, vol. 19, n° 1, pp. 191-200.

Cohen Joshua (1989) « The Economic Basis of Deliberative Democracy », *Social Philosophy and Policy*, vol. 6, n° 2, pp. 25-50.

Cohen Joshua (1997) « Deliberation and Democratic Legitimacy », in Bohman John et Rehg William (eds.) *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, pp. 67-92.

Cook Maeve (1993) « Habermas and Consensus », *European Journal of Philosophy*, vol. 1, n°3, pp. 247-267.

Dahl Robert (1968) « Power », in Sills David (eds.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 12, New York, The Macmillan Company and the Free Press, pp. 405-415.

Dahl Robert (1989) *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press.

Deleuze Gilles (2003) « Post-scriptum sur les sociétés de contrôle », in *Pourparlers*, Paris, Minuit, pp. 240-247.

Dewey John (2003) *Œuvres philosophiques. II, Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'Université de Pau.

Dryzek John (1990) *Discursive democracy: politics, policy, and science*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dryzek John (2000) *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford, Oxford University Press.

- Elster Jon (eds.) (1998) *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Faure Alain et Rancière Jacques (2007) *La parole ouvrière*, Paris, La Fabrique.
- Fearon James (1998) « Deliberation as discussion », in Elster John (dir.) *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 44-68.
- Fearon James (1999) « Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance » In Prezworski Adam, Manin Bernard et Stokes Susan (eds.) *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 55-97.
- Foucault Michel (1993) *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- Foucault Michel (1994 [1977]) « Le jeu de Michel Foucault », *Dits et écrits, Tome II*, Paris, Gallimard, pp. 298-329.
- Foucault Michel (1994 [1988]) *Dits et écrits, Tome IV*, Paris, Gallimard.
- Foucault Michel (2004 [1977-1978]) *Sécurité, Territoire, Population, Cours au collège de France*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Foucault Michel (2004 [1978-1979]) *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France* Paris, Seuil/Gallimard.
- Fraser Nancy (1990) « Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy », *Social Text*, n° 25/26, pp. 56-80.
- Gutmann Amy et Thompson Dennis (1990) « Moral Conflict and Political Consensus », *Ethics*, vol. 101, pp. 64-88.
- Gutmann Amy et Thompson Dennis (1996) *Democracy and disagreement*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Habermas Jürgen (1987) *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Habermas Jürgen (1993) *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- Habermas Jürgen (1997) *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- Laclau Ernesto et Mouffe Chantal (1985) *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*, London, Verso.
- Leterre Thierry (2000) *La raison politique : Alain et la démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lippmann Walter (2008) *Le public fantôme*, Paris, Demopolis.
- Macpherson Crawford Brough (1980) *The life and times of liberal democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Mansbridge Jane (1992) « A Deliberative Theory of Interest Representation », in Petracca Mark (eds.) *The Politics of Interests: Interests Transformed*, Westview, pp. 32-57.
- Mansbridge Jane (2003) « Rethinking Representation », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, pp. 515-528.
- Matonti Frédérique (2005) « La politisation du structuralisme. Une crise dans la théorie », *Raisons politiques*, vol. 18, n° 2, pp. 49-71.
- Mouffe Chantal (1989) « Radical Democracy: Modern or Postmodern? », *Social Text*, vol. , n° 21, pp. 31-45.

- Mouffe Chantal (1992) « Citizenship and Political Identity », *October*, vol. 61, pp. 28-32.
- Mouffe Chantal (2000) « Deliberative democracy or agonistic pluralism », *Political Science Series*, vol. 72, pp. 1-17.
- Mouffe Chantal (2005a) *On the political*, New York, Routledge.
- Mouffe Chantal (2005b) « Some reflections on an agonistic approach to the public », In Latour Bruno et Weibel Peter (eds.), *Making things public: Atmospheres of democracy*. Cambridge, The MIT Press, pp. 804-807.
- Negt Oskar et Neumann Alexandre (2007) *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot.
- Pateman Carole (1970) *Participation and democratic theory*, Cambridge University press.
- Peeters Hugues et Charlier Philippe (1999) « Introduction. Contributions à une théorie du dispositif », *Hermès*, n°25, pp. 15-24.
- Piron Florence (2005) « Savoir, pouvoir et éthique de la recherché », in Beaulieu Alain (dir.), *Michel Foucault et le contrôle social*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 175-200.
- Pitkin Hanna (1972) *The concept of representation*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California press.
- Rancière Jacques (1974) *La leçon d'Althusser*, Paris, Gallimard.
- Rancière Jacques (1981) *La nuit des prolétaires*, Paris, Fayard.
- Rancière Jacques (1995) *La mésentente : politique et philosophie*, Paris, Galilée.
- Rancière Jacques (2004) *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard.
- Rancière Jacques (2006) *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique.
- Rawls John (1987) *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.
- Razac Olivier (2008) *Avec Foucault, après Foucault. Disséquer la société de contrôle*, Paris, l'Harmattan.
- Revel Jacques (1997) « Machines, stratégies, conduites : ce qu'entendent les historiens » in Prokhoris Sabine, Franche Dominique et Roussel Yves (dir.) *Au risque de Foucault*, Paris, Centre Georges Pompidou/Centre Michel Foucault, pp. 109-128.
- Rosanvallon Pierre (2006) *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.
- Rousseau Dominique (1995), « De la démocratie continue », in Rousseau Dominique (dir.) (1995) *La démocratie continue*, Paris, L.G.D.J., pp. 5-25.
- Sanders Lynn (1997) « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, pp. 347-376.
- Savidan Patrick (2008) « Démocratie participative et conflit », *Revue de métaphysique et de morale*, vol. 58, n° 2, pp. 177-189.
- Shapiro Ian (1999) « Enough of deliberation: Politics is about interests and power », in Macedo Stephane (eds.) *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, pp. 28-38.
- Shapiro Ian (2006) *The state of democratic theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Sommerer Erwan (2005) « L'école d'Essex et la théorie politique du discours : une lecture « post-marxiste » de Foucault », *Raisons politiques*, vol. 19, n° 3, pp. 193-209.
- Thompson Dennis (1987) *Political ethics and public office*, Cambridge, Harvard University Press.

- Torny Didier (1998) « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Politix*, vol. 11, n° 44, pp. 51-75.
- Urfalino Philippe (2007) « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 1, pp. 47-70.
- Young Iris Marion (2000) *Inclusion and democracy*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Young Iris Marion (2001) « Activist Challenges to Deliberative Democracy », *Political Theory*, vol. 29, n°5, pp. 670-690.
- Zask Joëlle (2008) « Le public chez Dewey : une union sociale plurielle », *Tracés*, vol. 2, n° 15, pp. 169-189.

### ***Analyse de l'action publique***

- Bel Maïten, Méhaut Philippe et Mériaux Olivier (2003) *La décentralisation de la formation professionnelle : quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, l'Harmattan.
- Bobrow Davis *et al.* (1977) « The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives », *American Journal of Political Science*, vol. 21, n° 2, pp. 415-433.
- Braun Dietmar et Papadopoulos Yannis (2001) « Niklas Luhmann et la gouvernance », *Politix*, vol. 14, n° 55, pp. 15-24.
- Camus Agnès, Corcuff Philippe et Lafaye Claudette (1993) « Entre local et national : des cas d'innovation dans les services publics », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, pp. 17-48.
- Dehousse Renaud (2004) « La méthode ouverte de coordination, quand l'instrument tient lieu de Politique », in Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 331–356.
- Dolowitz David et March David (2000) « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol. 13, n°1, pp. 5-23.
- Donzelot Jacques et Estèbe Philippe (1994) *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Éd. Esprit.
- Dubois Vincent (2003) « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Laborier Pascal et Dany Trom (dir.), *Historicité de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 347-36.
- Dupuy Claire et Halpern Charlotte (2009) « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 4, pp. 701-722.
- Fontaine Joseph et Hassenteufel Patrick (dir.) (2002) *To change or not to change ? : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Gaudin Jean-Pierre (1999) *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaudin Jean-Pierre (2004) *L'action publique : sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hall Peter (1993) « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, pp. 275-296.
- Hall Peter et Taylor Charles R. (1996) « Political science and the three neo-institutionalism », *Political Studies*, vol.44, n°5, pp. 936-957.
- Halpern Charlotte (2007) « Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits », *Politique et management public*, vol 25, n°3, pp. 169-184.

- Halpern Charlotte (2010) « Governing Despite its Instruments? Instrumentation in EU – Environmental Policy », *West European Politics*, vol. 33, n° 1, pp. 39-57.
- Hassenteufel Patrick (2008) *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, A. Colin.
- Jenson Jane et Phillips Susan (1996), « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada », *Revue internationale d'études canadiennes*, vol. 14, pp. 111-136.
- Jobert Bruno (1976) « L'essentiel est le résidu (bis). Pour une critique de l'analyse systémique stratégique », *Revue française de sociologie*, vol. 17, n° 4, pp. 633-640.
- Jobert Bruno (dir.) (1994) *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan.
- Jobert Bruno (1999) « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille Jacques et Jobert Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ p. 119-144.
- Jobert Bruno (2008), « Postface : des référentiels civils », in Giraud Olivier et Warin Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, pp. 407-423.
- Jobert Bruno et Damamme Dominique (1995) « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 3-30.
- Jobert Bruno et Leca Jean (1980) « Le dépérissement de l'État. À propos de « L'acteur et le système » de Michel Crozier et Ehrard Freidberg », *Revue française de science politique*, vol. 30, n° 6, pp. 1125-1170.
- Jobert Bruno et Muller Pierre (1987) *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Kingdon John (2003) *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Longman.
- Kübler Daniel et De Maillard Jacques (2009) *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Laborier Pascale et Lascoumes Pierre (2005) « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat », in Naves Marie-Cécile, Meyet Sylvain et Ribemont Thomas (dir.), *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique*, Paris, l'Harmattan, pp. 37-62.
- Laborier Pascale et Trom Danny (dir.) (2003) *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lascoumes Pierre (1994) *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes Pierre (1996) « Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 325-329.
- Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (dir.) (2004) *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po.
- Lascoumes Pierre et Setbon Michel (1996) *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits*, Paris, GAPP-CNRS.
- Le Galès Patrick et Thatcher Mark (1995) *Les réseaux de politique publique : débat autour des « policy networks »*, Paris, l'Harmattan.
- Leca Jean (1996) « Ce que l'analyse des politiques publiques pourraient apprendre du gouvernement démocratique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, pp. 122-133



- Leca Jean et Pierre Muller (2008), « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in Giraud Olivier et Warin Philippe (dir), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, pp. 35-72.
- Lorrain Dominique (2006) « La dérive des instruments », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, pp. 429-455.
- Mayntz Renate et Scharpf Fritz (2001) « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, vol. 14, n° 55, pp. 95-123.
- Monnier Éric et Duran Patrice (1992) « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, pp. 235-262.
- Muller Pierre (1990) *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Muller Pierre (1992) « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, pp. 275-297.
- Muller Pierre (2004) « Secteur », in Boussagnet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 405-413.
- Muller Pierre (2005) « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, pp. 155-187.
- Nay Olivier et Smith Andy (dir.) (2002) *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.
- Nizard Lucien (1972) « De la planification française : production de normes et concertation », *Revue française de science politique*, vol. 22, n° 5, pp. 1111-1132.
- Nizard Lucien (1974), *Changement social et appareil d'Etat du 5ème et 6ème plan*, Grenoble, CERAT.
- Nizard Lucien, Jobert Bruno et Muller Pierre (1977) *Eléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui*, Grenoble, Institut d'Études Politiques de Grenoble, CERAT.
- Padioleau Jean-Gustave (1982) *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Palier Bruno et Surel Yves (2005) « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- Papadopoulos Yannis (1995) *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Payre Renaud et Pollet Gilles (2005) « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, pp. 133-154.
- Pierson Paul (2000) « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, pp. 251-267.
- Politiques et management public (2006a) « L'action publique au risque du client ? Client centrisme et citoyenneté - Actes du quinzième colloque international - Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration avec Sciences-Po Lille », Tome I, vol. 24, n°3, pp. 1-161.
- Politiques et management public (2006b) « L'action publique au risque du client ? Client centrisme et citoyenneté - Actes du quinzième colloque international - Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration avec Sciences-Po Lille » - Tome II, vol. 24, n°3, pp. 1-135.

- Radaelli Claudio (2000) « Logiques de pouvoir et « récits » dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, pp. 255-276.
- Rose Nikolas et Miller Peter (1992) « Political Power Beyond the State: Problematics of Government », *British Journal of Sociology*, vol. 43, n° 2, pp. 172-205.
- Sabatier Paul et Jenkins-Smith Hank (1999) « The Advocacy Coalition Framework: An Assessment », in Paul A. Sabatier (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview, pp. 117-166.
- Saurugger Sabine et Surel Yves (2006) « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, pp. 179-211.
- Schmidt Vivien (2008) « Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303-326.
- Spence Vincent (2003) « Une approche historique de la notion de « politiques publiques » », *Informations Sociales*, n°110, pp. 34-45.
- Tholoni Luc (2010) « The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a « Soft » EU - Instrument », *West European Politics*, vol. 33, n° 1, pp. 93-117.
- Warin Philippe (1993) « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 1, pp. 69-95.
- Weller Jean-Marc (1998) « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, vol. 40, n°3, pp. 365-392.
- Wildavsky Aaron (1979) *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*, Boston, Mass, Little, Brown.

### ***Etude du pouvoir et des politiques publiques à l'échelle locale***

- Abélès Marc (1988) *Jours tranquilles en 89 : ethnologie politique d'un département français*, Paris, O. Jacob.
- Andrew Caroline et Goldsmith Michael (1998) « From Local Government to Local Governance: And beyond? », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, pp. 101-117.
- Arnaud Lionel, Le Bart Christian et Pasquier Romain (2006) « Introduction : *Does ideology matters ?* Standardisation de l'action publique territorialisée et recomposition du politique », in Arnaud Lionel et al. (dir.) *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp.
- Borraz Olivier (1994) « Le changement dans le gouvernement des villes », in Biarez Sylvie, Nevers Jean-Yves (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, Cahiers du CERAT, pp. 319-337.
- Borraz Olivier (1995) « Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon », *Sociologie du Travail*, vol. 37, n° 2, pp. 221-248.
- Borraz Olivier (1999) « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in Balme Richard, Faure Alain et Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 77-110.
- Brenner Neil (2004) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Bué Nicolas (2004) « Usages et fonctions du secret dans les relations entre entreprises politiques. Le cas de la négociation électorale », in Wuillemme Tanguy (dir.), *Autour des secrets*, Paris, l'Harmattan, pp. 185-202.

- Bué Nicolas et Desage Fabien (2009) « Le « monde réel » des coalitions », *Politix*, vol. 88, n° 4, p. 7-37.
- Cadiou Stéphane (2005) « Réussir en politique. Les voies de la reconnaissance pour les collaborateurs d'élus locaux », in Courty Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, éd. Michel Houdiard, pp. 239-260.
- Cadiou Stéphane (2009) *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Cardinal Linda et Andrew Caroline (eds.) (2001) *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
- Courty Guillaume (dir.) (2005) *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, M. Houdiard.
- Crozier Michel et Thoenig Jean-Claude (1975) « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, pp. 3-32.
- Déloye Yves (1997) « L'aménagement du territoire en débat : l'imaginaire d'une politique publique », Gaxie Daniel (dir.) (1997) *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, l'Harmattan, pp. 23-48
- Denters Bas et Rose Lawrence E. (eds.) (2005) *Comparing local governance*, New York, Palgrave Macmillan.
- Desage Fabien (2005) *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale : séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la Communauté Urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat, Université du droit et de la santé, Lille.
- Desage Fabien (2009) « Un régime de grande coalition permanente ? », *Politix*, vol. 88, n° 4, p. 133-161.
- Desage Fabien et Godard Jérôme (2005) « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4, pp. 633-661.
- Dion Stéphane (1986) *La Politisation des mairies*, Paris, Économica.
- Estèbe Philippe et Le Galès Patrick (2003) « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 107, n° 3, pp. 345-356
- Faure Alain (1992) *Le village et la politique : essai sur les maires ruraux en action*, Paris, l'Harmattan.
- Faure Alain (1993) « Les politiques locales, entre référentiel et rhétorique », in Faure Alain, Pollet Gilles et Warin Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, l'Harmattan, Paris, pp. 69-84
- Faure Alain (1997) *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, l'Harmattan.
- Faure Alain (2007) « Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in Arnaud Lionel, Le Bart Christian et Pasquier Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 143-158
- Faure Alain et Douillet Anne-Cécile (dir.) (2005) *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Fontaine Joseph et Le Bart Christian (dir.) (1994) *Le métier d'élu local*, Paris, l'Harmattan.
- Frappat Pierre (1979) *Grenoble : le mythe blessé*, Paris, A. Moreau.

- Gaxie Daniel (dir.) (1997) *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, l'Harmattan.
- Guéranger David (2009) « La coalition façonnée par l'administration. Le PLU parisien face aux élus écologistes (2001-2008) », *Politix*, vol. 88, n° 4, pp. 87.
- Heinelt Hubert et Kübler Daniel (2005) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*, London, Routledge.
- Heinelt, Hubert et Hlepas Nikolas (2006) « Typologies of Local Government Systems » , Bäck Henry, Heinelt Hubert et Magnier Annick (eds.) *The European Mayor*, VS Verlag Wiesbaden, pp. 21-42
- Jouve Bernard et Lefèvre Christian (1999) « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, pp. 835-854.
- Kesselman Mark (1972) *Le consensus ambigu : étude sur le gouvernement local*, Paris, Éd. Cujas.
- Lagroye Jacques (1973) *Société et politique : J. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone.
- Lagroye Jacques (1994) « Être du métier », *Politix*, vol. 7, n° 28, pp. 5-15.
- Le Bart Christian (2003), « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in Smith Andy, et Sorbets Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyses en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 145-161
- Le Bart Christian (2005), « Métier politique et ubiquité : l'art d'être là », in Le Bart Christian et Rémi Lefebvre (dir.) (2005), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 145-166
- Le Bart Christian et Lefebvre Rémi (dir.) (2005) *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Le Galès Patrick (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 57-95.
- Le Galès Patrick (1998) « Les politiques locales et la recomposition de l'action publique », in Balme Richard, Faure Alain et Mabileau Albert (dir.), *Gouvernement local et action publique en Europe*, Grenoble : CERAT, pp. 101-114.
- Le Galès Patrick (1999) « Régulation, gouvernance et territoires », in Commaille Jacques et Bruno Jobert (eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: LGDJ, pp. p.203-240
- Le Galès Patrick (2003) *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lefebvre Rémi (2006), « La fabrique du consensus. Politisation et dépolitisation du jeu politique local », in Michel David, Duriez Bruno et Lefebvre Rémi (dir.), *Roubaix, 50 ans de transformations urbaines et de mutations sociales*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, pp. 85-96
- Lojkin Jean (1980) « Politique urbaine et pouvoir local », *Revue française de sociologie*, vol. 21, n° 4, pp. 633-651.
- Lorrain Dominique (1989) « Parler vrai ou produire juste », *Politix*, vol. 2, n° 7, pp. 91-103.
- Lorrain Dominique, Thoenig Jean-Claude et Urfalino Philippe (1989) « « Does local politics matter ? » Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix*, vol. 2, n° 7, pp. 115-123.

- Loughlin John (1999) *Regional and local democracy in the European Union*, Luxembourg, Office des publications des communautés européennes.
- Loughlin John (2001) *Subnational democracy in the European union: challenges and opportunities*, Oxford, Oxford University Press.
- Loughlin John (2007) *Subnational government: the French experience*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Mabileau Albert (1995), « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n°73, pp.7-17.
- Mabileau Albert (1997) « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, pp. 340-376.
- Marzelier Christiane (2004) *Décentralisation acte II : chronique des assises des libertés locales*, Paris, l'Harmattan.
- Mattina Cesar (2004) « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, vol. 17, n. 67, pp. 129-155
- Mény Yves (1985), « Les politiques des autorités locales », in Grawitz Madeleine et Leca Jean (dir.), *Traité de science politique, Tome IV*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 423-465
- Mény Yves (1992), « La république des fiefs », *Pouvoirs*, vol. 60, pp. 17-24
- Mouritzen Erik et Svava James (2002) *Leadership at the apex*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Nay Olivier (2002) « Le jeu du compromis : les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée », in Nay Olivier et Smith Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, pp. 47-86.
- Offner Jean-Marc et Pumain Denise (1996) *Réseaux et territoires*, La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube.
- Paoletti Marion (2007) *Décentraliser d'accord, décentraliser d'abord : le gouvernement local en question*, Paris, La Découverte.
- Pasquier Romain et Weisbein Julien (2004) « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, vol. 1, n° 12, p. 5-21.
- Préteceille Edmond (2006) « La ségrégation contre la cohésion sociale : la métropole parisienne », in Lagrange Henri (dir.), *L'épreuve des inégalités*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 195-246.
- Preteceille Edmond et Pickvance Chris (dir.) (1991) *State restructuring and local power*, London, Pinter publishers.
- Rondin Jacques (1985) *Le sacre des notables : la France en décentralisation*, Paris, Fayard.
- Sawicki Frédéric (1988) « Questions de recherche : pour une analyse locale des partis politiques », *Politix*, vol. 1, n° 2, pp. 13-28.
- Sawicki Frédéric (1997) *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin.
- Sawicki Frédéric (2002b) « Le bassin minier, bastion de la gauche », in Rabier Jean-Claude, (dir.), *La remonte. Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, entre passé et avenir*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, pp. 81-100.

Schemeil Yves et Bonnet Gilles (1972) « La théorie des coalitions selon William Rik. Essai d'application aux élections municipales françaises de 1965 et 1971 », *Revue française de science politique*, vol. 22, n° 2, pp. 269-282.

Simoulin Vincent (2007) « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in Pasquier Romain, Simoulin Vincent et Weisbein Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., pp. 15-32

Thoenig Jean-Claude et Duran Patrice (1996) « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

Worms Jean-Pierre (1966) « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, pp. 249-275.

### ***Etude du pouvoir et des politiques publiques à l'échelle régionale***

Alliès Paul (1989) « Territoire régional et représentation des intérêts », *Politix*, vol. 2, n° 7, pp. 63-71.

Amin Ash et Thrift Nigel (1995), « Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers to association », *Economy and Society*, vol. 24, n°1, pp. 41-66

Bafoil François (2007), « La région comme nouveau lieu de la citoyenneté en Europe », in Lequesne Christian et Mac Donagh-Parejova Monika (dir.), *La citoyenneté démocratique dans l'Europe des vingt sept*, l'Harmattan, pp. 227-250.

Balme Richard (1996), « Introduction : pourquoi les gouvernements changent-ils d'échelle ? », in Balme R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, p. 11-40.

Balme Richard (1997) « La région française comme espace d'action publique », in Le Galès Patrick et Lequesne Christian (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Éd. la Découverte, pp. 179-196.

Balme Richard et Olivier Rozenberg (2001), « Les logiques composites de la crise politique de 1998 », in Jouve Bernard, Spenlehauer Vincent et Warin Philippe (dir.), *La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 155-173

Barone Sylvain (2008) *Le Train des régions : régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I.

Bidégaray Christian (2004) « Quels présidents pour les régions ? Les effets pervers des modes de scrutin », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 4, pp. 595.

Bodineau Pierre (1994) *Les conseils économiques et sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bon Frédéric (1987), « Le réglage nationale des majorités régionales », in Perrineau Pascal (dir.), *régions : le baptême des urnes*, Lyon, Pédone, pp. 207-215

Boyer Jean-Claude, Deneux Jean-François, Merlin Pierre (1986) « Paris-Ile-de-France », in Lacoste Yves (dir.), *Géopolitiques des régions françaises, tome 1, La France septentrionale*, Paris, Fayard, pp. 351-629

Brouard Sylvain (1996) « L'Arc atlantique comme entreprise politique : coopération interrégionale et leadership politique », in Balme Richard (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, pp. 69-90.

- Brouard Sylvain (2001) « Partis politiques et politiques publiques dans les gouvernements locaux : l'exemple des groupes et élus écologistes dans les régions métropolitaines », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 21, n° 1, p. 725-738.
- Brouard Sylvain (2004) « Le retournement du rapport de force aux élections régionales de mars 2004 : amplitude et déterminants », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 4, p. 621.
- Brown Alice (1998) « Deepening democracy: Women and the Scottish parliament », *Regional and Federal Studies*, vol. 8, n° 1, p. 103.
- Budge Ian, Hearl Derek et Pearson Bernard (1996) « Distinctiveness of regional voting: a comparative analysis across the European Community (1949-1993) », *Electoral Studies*, vol. 15, n°2, pp. 167-182
- Catlla Michel (2007) *Le travail public régional*, Toulouse, Octarès.
- Carter C. et Pasquier R. (2006), « European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of Europeanization », *Queen's Papers on Europeanization*, n°1, 23 p.
- Carter C. et Pasquier R. (2010) « The Europeanization of Regions as « Spaces for Politics »: A Research Agenda », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n°3, pp. 295 - 314
- Celis Karren et Woodward Allison (2003) « Flanders: Do it yourself and Do it better? Regional parliaments as sites for democratic renewal and gendered representation », in Magone José Maria (eds.), *Regional institutions and governance in the European Union*, Westport, London: Prager, pp. 173-192.
- Culpepper Pepper (2003), « L'information privée et les politiques publiques en perspective comparative », in Bel Maïten, Méhaut Philippe et Mériaux Olivier (2003) *La décentralisation de la formation professionnelle : quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, l'Harmattan, pp. 69-84.
- Chevallier Jacques et al. (1982) *Le Pouvoir régional*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Dauvin Pascal (1994) « La relation de l' élu régional à son mandat. Analyse d'une configuration singulière, l'exemple breton », in Fontaine Joseph et Christian Lebart (dir.), *Le métier d' élu local*, l'Harmattan, pp. 159-186.
- De Winter Lieven et Türsan Huri (1998) *Regionalist parties in Western Europe*, London, Routledge.
- Bréchon Pierre et Denni Bernard (1992), « Rhône-Alpes. La naissance politique d'une région », in Perrineau Pascal, Habert Phillippe et Ysmal Collette (dir.) *Le vote éclaté*, Paris, Département d'études politiques du Figaro, pp. 75-94.
- Dupoirier Elisabeth (1998a) « L'opinion des Français sur les régions et les politiques d'apprentissage », in CERAT, *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT.
- Dupoirier Elisabeth (1998b), « Les identités régionales », in Dupoirier Elisabeth (dir.), *régions: La croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 185-200.
- Dupoirier Elisabeth (1998c) « L'offre identitaire des régions françaises et la construction des identités régionales », in *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5 n°1, pp. 21-34.
- Dupoirier Élisabeth (2004) « La régionalisation des élections régionales ? Un modèle d'interprétation des élections régionales en France », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 4, pp. 571-594.

- Dupuy Claire (2010) « Les politiques régionales d'éducation et l'Etat en France (1985-2004) : quelles régulations des premières par le second ? », communication lors des Journée d'étude CEPEL/PACTE, Nouvelles perspectives sur les politiques régionales, sous le parrainage du groupe « Local & Politique » de l'AFSP, Montpellier, 28-29 janvier 2010.
- Fontaine Joseph (1996) « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, vol. 9, n° 36, pp. 51-71.
- Fourny Marie-Christine (2001) « Le réseau des villes centres de Rhône-Alpes ; acteur d'une nouvelle construction du territoire régional », Jouve Bernard, Vincent Spenlehauer et Philippe Warin (dir.), *La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 245-262
- Giblin Béatrice (2005a) « Bourgogne », in Béatrice Giblin (dir.), *Nouvelle Géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, pp. 505-523.
- Giblin Béatrice (2005b) « Nord-Pas-de-Calais », Béatrice Giblin (dir.), *Nouvelle Géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, pp. 61-102.
- Gourgues Guillaume (2008a) « Les régions et l'Opinion : petite histoire d'un glissement d'expertise », communication lors de l'Ecole thématique PACTE – LATTIS – EPFL, 12 p.
- Gourgues Guillaume (2010a), « Studying Regions as Spaces for Democracy: A Political Sociological Approach », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n°3, pp. 353-369
- Grémion Pierre (1976) *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil.
- Hainsworth Paul et Loughlin John (1989), « Coalitions in the new French regions », in Mellors Collin et Bert Pijnenburg (eds.), *Political parties and coalitions in European local government*, London, New-York, Routledge, pp. 149-171
- Hooghe Liesbet et Gary Marks (1996) « Europe with the Regions? Regional Representation in the European Union », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, n°1, pp. 73-91.
- Hooghe Liesbet et Marks Gary (2001) *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Humphrey Lynne et Shaw Keith (2006) « Developing inclusive approaches to regional governance in the post-referendum North East », *Regional and Federal Studies*, vol. 16, n° 2, pp. 197-220
- Jeffery Charles (2005) « Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone », in Weatherill Steven et Bernitz Ulf (eds.) *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing, pp. 33-45
- Jouve Bernard (1998), « D'une mobilisation à l'autre, dynamique de l'échange territorialisé en Rhône-Alpes », in Négrier Emmanuel et Jouve Bernard (dir.), *Que gouvernement les régions d'Europe?*, Paris, Montréal, l'Harmattan, pp. 105-160
- Jouve Bernard, Spenlehauer Vincent et Warin Philippe (dir.) (2001), *La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte.
- Keating Michael (1998) *The new regionalism in western Europe : territorial restructuring and political change*, Northampton, E. Elgar.
- Keraudren Philippe (1988) « Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains », *Revue française de science politique*, vol. 38, n° 4, pp. 619-636.



- Kukawka Pierre (1999), *Le Quadrige européen : bilan de la coopération 1988-1998 des "Quatre moteurs pour l'Europe" (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes)*, Grenoble, PUG.
- Labasse Jean, Brachet Oliver et Bacot Paul (1986) « Rhônes-Alpes », in Lacoste Yves (dir.), *Géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, pp. 19-194.
- Lascoumes Pierre et Bourhis Jean-Pierre Le (1998) « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11) n° 42) p. 37-66.
- Le Galès Patrick et Lequesne Christian (dir.) (1997) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Éd. la Découverte
- Le Galès Patrick (1997) « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès Patrick et Christian Lequesne (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Éd. la Découverte, pp. 237-263
- Leroy Marc (1999) « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 4, pp. 573-600
- Leroy Marc (2001), « Le Contrat de Plan Etat région », in Jouve Bernard, Spenlehauer Vincent et Warin Philippe (dir.), *La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 205-226
- Magone José Maria (2003) *Regional institutions and governance in the European Union*, Westport, Prager.
- Marks Gary, Hooghe Liesbet et Schakel Arjan (2008) « Measuring Regional Authority », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n° 2, pp. 111-121.
- Martin Pierre (1998), « Les élections du 15 mars 1998 dans la région Rhône-Alpes », Perrineau Pascal (1999) *Le vote incertain*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 219 à 237
- Mény Yves (1982) *Dix ans de régionalisation en Europe : bilan et perspectives : 1970-1980* Paris, Éd. Cujas.
- Nay Olivier (1997a) *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, Montréal, l'Harmattan.
- Nay Olivier (1997b) « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, vol. 10, n° 38, pp. 18-46.
- Négrier Emmanuel (1998), « Que gouvernent les régions d'Europe ? Echange politique territorialisé et mobilisations régionales », in Négrier Emmanuel et Jouve Bernard (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, Montréal, l'Harmattan, pp. 11-31
- Olliver-Trigalo Marianne (dir.) (2007), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Synthèse INRETS n°55.
- Olliver-Trigalo Marianne et Zembri-Mary Geneviève (2006), *Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante*, rapport de recherche sur la régionalisation du transport ferroviaire, PREDIT ADEME.
- Parodi Jean-Luc (2004) « Les élections « intermédiaires » du printemps 2004 : entre structure et événement », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 4, pp. 533-543
- Pasquier Romain (2002), « Quand l'Europe frappe à la porte des régions », *Politique européenne*, vol. 3, n° 7, p. 159-177.

- Pasquier Romain (2003a) « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/Centre », in Laborier Pascale et Trom Dany, (dir.), *L'historicité de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 137-158
- Pasquier Romain (2003b) « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 1, pp. 101.
- Pasquier Romain (2004) *La capacité politique des régions : une comparaison France Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Pasquier Romain et Izquierdo Jean-Marie (2004) « Les formations ethno-régionalistes en France : une exception européenne », *Pouvoirs locaux*, n°63, p. 15-17.
- Patriat Claude (2004) « Équation sans inconnus. Les nouveaux paramètres de l'offre électorale régionale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 4, pp. 545-570.
- Perrineau Pascal (dir.) (1987) *Régions, le baptême des urnes*, Paris, Pedone.
- Perrineau Pascal (dir.) (1999) *Le vote incertain*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Perrineau Pascal, Habert Phillippe et Ysmal Collette (dir.) (1992) *Le vote éclaté*, Paris, Département d'études politiques du Figaro.
- Gerstlé Jacques et Piar Christophe (2005) « La campagne des régionales dans l'information télévisée. Le cadrage national d'un scrutin local », in Dolez Bernard, Laurent Annie, Patriat Claude (dir.), *Le vote rebelle. Les élections régionales des 21 et 28 mars 2004*, Dijon, Ed. Universitaires de Dijon, pp. 90-100.
- Plet Françoise (1986) « La Bourgogne » in Lacoste Yves (dir.), *Géopolitique des régions françaises, Tome III*, Paris, Fayard, pp. 325-462.
- Putnam Robert, Leonardini Robert et Nanetti Rafaella (1993) *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press.
- Rey Henri (1999) « Les élections régionales en Ile-de-France », in Perrineau Pascal *et al.* (dir.) *Le vote incertain. Les élections régionales de 1998*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 185-200.
- Reynié Dominique et Roy Béatrice (2004) « Le baromètre du fait régional », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, n° 1, pp. 767-780.
- Roy Béatrice (2005) « Le baromètre du fait régional », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 25, n° 1, p. 505-516.
- Royles Elin (2006) « Civil society and the new democracy in post-devolution wales. A case study of the EU structural funds », *Regional & Federal Studies*, vol. 16, n° 2, pp. 137-156.
- Saliou Virginie (2010) « Making Brittany a Space for Maritime Politics: Building Capacity through the Politicization of Regional Identity », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n°3 pp. 409-424.
- Smith Andy (1997) « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels » Le Galès Patrick et Lequesne Christian (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 57-71.
- Spenlehauer Vincent et Warin Philippe (2001) « L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée », in Jouve Bernard, Spenlehauer Vincent et Warin Philippe (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 335-353.

- Spentheuer Vincent et Warin Philippe (2000) « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du Travail*, vol. 42, n° 2, pp. 245-262.
- Subra Phillippe (2005) « Ile-de-France », in Béatrice Giblin (dir.), *Nouvelle Géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, pp. 127-213.
- Tomaney John et Pike Andy (2006) « Deepening democracy and engaging civil society? « Economic and social partners » and devolved governance in the UK », *Regional and Federal Studies*, vol. 16, n° 2, pp. 129-135.
- Tömmel Ingeborg (1998) « Transformation of governance: the European commission strategy for creating a « Europe of the regions » », *Regional and federal studies*, vol. 8; n°2, pp. 52-80.
- Tournon Jean et Kukawka Pierre (2001) « Emergence d'une identité », Jouve Bernard, Spentheuer Vincent et Warin Philippe (dir.), *La région laboratoire politique, une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 113-127.
- Tulard Marie-José (2008) *La région*, Paris, LGDJ.
- Veitl Philippe (2001) « Faire une autre France. La politique de régionalisation d'Etienne Clémentel à la fin de la première guerre mondiale » in Jouve Bernard, Spentheuer Vincent et Warin Philippe (dir.) *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, pp. 97-112.
- Villalba Bruno (1999) « La rose et le myosotis. La gauche plurielle et l'élection régionale », in Dollez Bernard et Laurent Annie (dir.), *Des roses en mars. Les élections régionales et cantonales de 1998 dans le Nord-Pas-de-Calais*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, pp. 33-51.

### ***Etude de la bureaucratie et de la fonction publique***

- Astier Isabelle (2007), *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Biland Emilie (2009) *La fonction publique territoriale*, Paris, la Documentation française.
- Catlla Michel et Albanel Xavier (2009) « L'insaisissable mal-être au travail dans la Fonction publique territoriale », *Sociologies pratiques*, vol. 19, n° 2, pp. 23-37
- Colmou Yves (2006) « Les collectivités locales : un autre modèle », *Pouvoirs*, vol. 117, n° 2, pp. 27-37.
- Crozier Michel (1971) *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Éd. du Seuil.
- Desbarats Isabelle et Kopel Sandrine (2005) « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française », *Revue française d'administration publique*, vol. 115, n° 3, pp. 481-493.
- Dubois Vincent (2003) *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica.
- Dufлот Valéry (2002) *L'administration territoriale, entre politisation et autonomisation : étude sociologique des mouvements de personnel du conseil régional Provence-Alpes-Côte-D'azur entre 1974 et 2000*, Thèse de doctorat, Université de Provence.
- Garapon Antoine (1993) « Le sujet de droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 31, pp. 69-84.
- Jeannot Gilles (2008) « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 1, pp. 123-140.

- Joseph Isaac et Jeannot Gilles (1995) *Métiers du public : les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, éd. CNRS
- Lafaye Claudette (1990) « Situations tendues et sens ordinaires de la justice au sein d'une administration municipale », *Revue française de sociologie*, vol. 31, n° 2, pp. 199-223.
- Lascoumes Pierre (1999) « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs », in Dubois Vincent et Dulong Delphine (dir.) *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, pp. 187-198
- Linditch Florian (2001) « Le nouveau code français des marchés publics, utile contribution à la définition du périmètre administratif », *Revue internationale de droit économique*, vol. XV, n° 3, p. 325-338
- Loncle Patricia et Rouyer Alice (2004), « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 4, n° 4, pp. 133-154
- Lowndes Vivien, Pratchett Lawrence et Stoker Gerry (2001a) « Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives », *Public Administration*, vol. 79, pp. 205-222
- Lowndes Vivien, Pratchett Lawrence et Stoker Gerry (2001b) « Trends in Public Participation: Part 2 – Citizen Perspectives », *Public Administration*, vol. 79, pp. 445-455
- Mabileau Albert et Pierre Sadran (1982) « Administration et politique au niveau local », in De Baecque François et Jean-Louis Quermonne (dir.), *Administration et politique sous la Ve République*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 257-287.
- Peters Guy (1978) *The politics of bureaucracy: a comparative perspective*, New York, Longman.
- Peters Guy (1988) *Comparing public bureaucracies : problems of theory and method*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Radaelli Claudio (1999) *Technocracy in the European Union*, London, New York, Longman.
- Roubieu Olivier (1999) *Des cadres gouvernants les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris.
- Thoenig Jean-Claude (1987) *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et chaussées*, Paris, l'Harmattan.

### ***Gouvernement et règles du régime démocratique représentatif***

- Bailey Fredrick (1971) *Les règles du jeu politique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bellamy Richard et Castiglione David (2000) « The uses of democracy. Reflection on the European democratic deficit », in Eriksen Erik Olin et John Fossum Erik (eds.) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London, Routledge, pp. 65-84.
- Berger Suzan (2006) « Representation in Trouble », in Culpepper Pepper, Hall Peter et Palier Bruno (eds.), *Changing France: The Politics that Markets Make*, London, Palgrave-Macmillan, pp. 276-291.
- Birnbaum Pierre (1985) *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bourdieu Pierre (1981) « La représentation politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36, n° 1, p. 3-24.

- Bourdieu Pierre (1995) « L'Etat et la concentration du capital symbolique », in Theret Bruno (dir.), *L'Etat, la finance et le social : souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 73-105.
- Crouch Colin (2004) *Post-democracy*, Malden, MA, Polity.
- Crozier Michel, Huntington Samuel P et Watanuki Jôji (1975) *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral commission*, New York (N.Y.), New York University Press.
- Dahl Robert (1994) « A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, n° 1, pp. 23-34.
- Dahl Robert (1956) *A preface to democratic theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Dahl Robert (1961) *Who governs? : Democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl Robert (1998) *On democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl Robert et Tufte Edwin (1973) *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Déloye Yves (1993) « L'élection au village. Le geste électoral à l'occasion des scrutins cantonaux et régionaux de mars 1992 », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 1, pp. 83-106.
- Déloye Yves (1994) *Ecole et citoyenneté : l'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy, controverses*, Paris, Presses de la FNSP.
- Downs Anthony (1957) *An economic theory of democracy*, New-York, Harper.
- Duverger Maurice (1976) *Les partis politiques*, Paris, Colin.
- Dulong Delphine et Matonti Frédérique (2007) « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? », *Sociétés et Représentations*, vol. 24, n° 2, pp. 251-267.
- Eckstein Harry (1966) *Division and Cohesion in Democracy: a Study of Norway*, Princeton, Princeton University Press.
- Edelman Murray (1985) *The symbolic uses of politics*, Urbana, University of Illinois press.
- Edelman Murray (1991) *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Éd. du Seuil.
- Garrigou Alain (1992) *Le vote et la vertu : comment les français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP.
- Gaxie Daniel (dir.) (1985) *Explication du vote : un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la FNSP.
- Gaxie Daniel (1993) *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien.
- Gaxie Daniel (1996), « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties » in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 249-273.
- Gerstlé Jacques (2008), *La communication politique*, Paris, A. Colin, DL.
- Godmer Laurent (2009) *Des élus régionaux à l'image des électeurs ? : l'impératif représentatif en Allemagne, en Espagne et en France*, Paris, l'Harmattan.
- Grossman Emiliano et Saurugger Sabine (2006) « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2, pp. 299-321

- Hermet Guy (2005), « La gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité », in Hermet Gut, Kazancigil Ali et Prud'homme Jean-François (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, Karthala, pp. 17-47.
- Higley John et Burton Michael (2006) *Elite foundations of liberal democracy*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Jacobs Lawrence et Shapiro Robert (2000) *Politicians don't pander : political manipulation and the loss of democratic responsiveness*, Chicago, University of Chicago Press.
- Jacquot Sophie et Woll Cornelia (dir.) (2004) *Les usages de l'Europe*, Paris, L' Harmattan.
- Kirchheimer Otto (1966) « The transformation of Western European Party Systems » in La Palombara Joseph Weiner Myron (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-199
- Lacroix Bernard (1995) « Existe-il une crise de la démocratie représentative en France aujourd'hui ? », in Rousseau Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ et Bruylant.
- La Palombara Joseph (1964) *Interest groups in italian politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Lascoumes Pierre (2009) « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 3, p. 455-478
- Lavau Georges (1953) *Partis politiques et réalités sociales : contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Paris, A. Colin.
- Leca Jean (1985) « Sur la gouvernabilité », in Jean Leca et Papini Roberto (dir.), *Les démocraties sont-elles gouvernables ?*, Paris, Economica.
- Lefebvre Rémi et Roger Antoine (dir.) (2009) *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Lemoine Benjamin (2008) « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007 », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 3, pp. 403-431.
- Lijphart Arend (1968) *The politics of accomodation : pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
- Lijphart Arend (1984) *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Yale University press.
- Lijphart Arend (1994) *Electoral systems and party systems : a study of twenty-seven democracies (1945-1990)* Oxford, Oxford university press.
- Lijphart Arend (1999) *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lipset Seymour Martin et Rokkan Stein (1967) *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, New York, Free Press.
- Mabileau Albert (1960) « La personnalisation du Pouvoir dans les gouvernements démocratiques », *Revue française de science politique*, vol. 10, n° 1, pp. 39-65.
- Mair Peter et Katz Richard (1997), *Party system change: approaches and interpretations*, Oxford, Clarendon press, New York, Oxford university press.
- Manin Bernard (1995) *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.

- Mariot Nicolas (2001) « Les formes élémentaires de l'effervescence collective, ou l'état d'esprit prêté aux foules », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 5, pp. 707-738.
- Mariot Nicolas (2006) *Bains de foule : les voyages présidentiels en province, 1888-2002* Paris, Belin.
- Mastropaolo Alfio (2004) « La double théorie de la classe politique de Gaetano Mosca », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 4, pp. 611-630.
- Mény Yves et Surel Yves (2004) *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien.
- Michels Roberto (1961 [1915]) *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, New York, The Free Press.
- Muller Pierre et Duschène Sophie (2003), « Représentations croisées de l'État et des citoyens », Favre Pierre, Hayward Jack et Schemeil Yves (eds.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 35-51.
- Nay Olivier (1998) « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique », *Politix*, vol. 11, n° 44, pp. 161-190.
- Novak Miroslav (2005), « Les concepts utilisés dans le modèle consensuel de démocratie : de Sartori à Lijphart », in Thiriot Céline, Marty Marianne et Nadal Emmanuel (dir.) *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris : Karthala, pp. 143-162.
- Offerlé Michel (1985) « Mobilisation électorale et invention du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXème siècle », dans Gaxie Daniel (dir.), *Explication du vote, Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la F.N.S.P., pp. 149-174
- Offerlé Michel (1993) « Le vote comme évidence et comme énigme », *Genèses*, vol. 12, n° 1, pp. 131-151.
- Offerlé Michel (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris : Montchrestien.
- Ostrogorski Mosei (1993) *Démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard.
- Sartori Giovanni (1962), *Democratic Theory*, Detroit, Wayne University Press.
- Sartori Giovanni (1973) *Théorie de la démocratie*, Paris, A. Colin.
- Sartori Giovanni (1975) « Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees », *Government and Opposition*, vol. 10, n°2, pp. 131-158.
- Sartori Giovanni (1987) *The theory of democracy revisited*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Sartori Giovanni (1994) *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*, Basingstoke, Macmillan.
- Sawicki Frédéric (2002a) « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », in Nay Olivier et Smith Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pp. 23-45.
- Sawicki Frédéric et Mathiot Pierre (1999) « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, p. 3-30.
- Schumpetter Joseph (1990) *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.
- Self Peter (1972) *Administrative Theories and Politics. An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, London, Allen and Unwin.

- Strøm Kaare, Wolfgang C. Müller et Torbjörn Bergman (eds.) (2003), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Suleiman Ezra (1997), « Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la Vème république : Homogénéité, Puissance, Permanence », in Mendras Henri et Ezra Suleiman (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, La Découverte, Paris, pp. 19-47.
- Tilly Charles (2007) *Democracy*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Tsebelis George (1999) « Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis », *American Political Science Review*, vol. 93, n° 3, pp. 591-608.
- Scharpf Fritz (2000) *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Smith Andy (2004) *Le gouvernement de l'Union européenne: une sociologie politique*, Paris, LGDJ.

### ***Démocratie participative, délibérative, directe***

- Abers Rebecca (1996) « From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil », *Latin American Perspectives*, vol. 23, No. 4, pp. 35-53.
- Ackerman Bruce et Fishkin James (2004) *Deliberation Day*, New Haven, Conn, Yale University Press.
- Anderson Gary (1999) « The Politics of Participatory Reforms in Education », *Theory into Practice*, vol. 38, n° 4, pp. 191-195.
- Arnstein Sherry (1971) « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, pp. 216- 224.
- Bachrach Peter et Botwinick Aryeh (1992) *Power and empowerment: a radical theory of participatory democracy*, Philadelphia, Temple University Press.
- Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves (dir.) (2010) *La démocratie participative inachevée*, Gap, Y. Michel.
- Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves (2005), « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? », In Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La découverte, pp. 9-46
- Baiocchi Gianpaolo (2003) « Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance », *American Sociological Review*, vol. 68, n° 1, pp. 52-74.
- Ballan Etienne (2007), « Anticipation et contrôle dans les débats publics: le cas des premiers débats « nucléaires » », in Revel Martine *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 123-133
- Barber Benjamin (1997) *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Barbet Denis (2007) « Quand les mots de l'abstention parlent des maux de la démocratie », *Mots. Les langages du politique*, vol. 1, n° 83, pp. 53-67.
- Barbier Rémi, Bedu Clémence et Buclet Nicolas (2009) « Portée et limites du dispositif « jury citoyen » », *Politix*, vol. 86, n° 2, pp. 189.
- Barney David et Laycock David (1999) « Right-Populists and Plebiscitary Politics in Canada », *Party Politics*, vol. 5, n° 3, p. 317-339.
- Barthe Yannick (2002) « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 57-78.



- Bévort Antoine (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Bickerstaff Karen, Tolley Rodney et Walker Gordon (2002) « Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement », *Journal of Transport Geography*, vol. 10, pp. 61-73.
- Biland Emilie (2006) « La « démocratie participative » en « banlieue rouge » », *Politix*, vol. 75, n° 3, p. 53-74
- Blanc Maurice (1999), « Participation des habitants et politique de la ville », in CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale : représentation locale, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 177-196
- Blatrix Cécile (1997), « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspective » in Gaxie Daniel (Dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, l'Harmattan, pp. 299-314
- Blatrix Cécile (1998), « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et jeunes », in CURAPP, *La politique ailleurs*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 72-87.
- Blatrix Cécile (2000) *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV : processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris.
- Blatrix Cécile (2002) « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n° 57, pp. 79-102.
- Blatrix Cécile (2007), « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in Revel Martine *et al.* (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 43-56
- Blatrix Cécile (2009) « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 74, n° 2, pp. 97-119.
- Blondiaux Loïc (2004) « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », *Revue Suisse de science politique*, vol. 10, n°4, pp. 158-168.
- Blondiaux Loïc (2005) « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » in Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves (Dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La découverte, pp. 119-137
- Blondiaux Loïc (2008b) *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- Blondiaux Loïc et Levêque Sandrine (1999), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de paris », in Neveu Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique*, Paris, l'Harmattan, pp. 17-82
- Blondiaux Loïc et Michel Laura (2007) « L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public local dans le Lot », in Cantelli Fabrizio (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, l'Harmattan, pp. 181-202.
- Blondiaux Loïc et Sintomer Yves (2002) « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, pp. 17-35.
- Bohman James (2007) « Institutional reform and democratic legitimacy: deliberative democracy and transnational constitutionalism », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n°1, p. 95-110.
- Boual Jean-Claude et Brachet Philippe (2004) *Évaluation et démocratie participative : acteurs ? méthodes ? buts ?*, Paris, l'Harmattan.

- Bowler Shaun, Donovan Todd et Karp Jeffrey (2002) « When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations », *Political Research Quarterly*, vol. 55, n° 4, pp. 731-754.
- Boy Daniel (2007) « Les conférences de consensus françaises : la difficile adaptation d'un modèle venu d'ailleurs », in Neveu Catherine (2007) *Cultures et pratiques participatives*, Paris, l'Harmattan, pp. 295-312.
- Boy Daniel, Kamel Donnet Dominique et Roqueplo Philippe (2000) « Un exemple de démocratie participative : la « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4, pp. 779-810.
- Brugidou Matthieu, Jobert Arthur et Dubien Isabelle (2007), « Quels critères d'évaluation pour le débat public ? Quelques propositions », in Revel Martine *et al.* (dir.), *Le débat public une expérience française de démocratie participative*, Paris : La découverte, pp. 305-316.
- Budge Ian (1996) *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Budge Ian (2008), « Direct democracy », in Rhodes Roderick Arthur William, Binder Sarah, et Rockman Bert (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, pp. 595-610.
- Callon Michel, Lascoumes Pierre et Barthe Yannick (2001) *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Chambers Robert (1994a) « The origins and practice of participatory rural appraisal », *World Development*, vol. 22, n°7, pp 953-969.
- Chambers Robert (1994b) « Participatory rural appraisal (PRA): analysis and experience », *World Development*, vol. 22, n°9, pp. 1253-1268.
- Chambers Robert (2001) « The World Development Report: concepts, content and a chapter 12 », *Journal of International Development*, vol. 13, pp 299-306.
- Cleaver Frances (2001) « Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development », in Cooke Brian et Kothari Uma (eds.), *Participation: The New Tyranny?* London, Zed Books, pp 36-55.
- Clochon Camille (2009), *La charte de la démocratie locale à Grenoble : un instrument de gouvernement*, Mémoire de Master 2, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.
- Cohen Joshua et Fung Archon (2004) « Radical Democracy », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n°4, pp. 169-180.
- Cohen Josua et Rogers Joel (1995) *Associations and democracy*, London, New York.
- Cooke Brian (2003) « A New Continuity with Colonial Administration: Participation in Development Management », *Third World Quarterly*, vol. 24, No. 1, pp. 47-61
- Cooke Brian et Kothari Uma (eds.) (2001), *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Cossart Paula (2010), « Historiciser les expériences délibératives. L'éducation civique par la discussion aux Etats-Unis (années 1820-années 1930) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 60, n°1, pp. 136-141
- Damay Ludivine et Schaut Christine (2007) « Justifications des politiques participatives : deux études de cas en Belgique », *Espaces et sociétés*, vol. 128-129, n° 1, p. 185.

- De Maillard Jacques et Sintomer Yves (2007), « The limits to local participation and deliberation in the French politique de la ville », *European Journal of Political Research*, vol. 46, n°4, pp. 503-529.
- Donzelot Jacques et Renaud Epstein (2006), « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, pp. 5-34
- Dryzek John (1992) « Ecology and Discursive Democracy: Beyond Liberal Capitalism and the Administrative State », *Capitalism, Nature, Socialism*, vol. 3, n°2, pp. 18-42
- Dryzek John (1996) *Democracy in capitalist times: ideals, limits, and struggles*, New York, Oxford University Press.
- Elden Maxwell (1981) « Political Efficacy at Work: The Connection between More Autonomous Forms of Workplace Organization and a More Participatory Politics », *American Political Science Review*, vol. 75, n° 1, pp. 43-58.
- Faure Alain et Philippe Teillet (2006) « Un conseil de développement au cœur de la démocratie d'agglomération », *Rapport auprès du Conseil de Développement de Grenoble Alpes Métropole*.
- Ferguson James (1994) *The anti-politics machine: "development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minneapolis Press.
- Fishkin James S (1995) *The voice of the people: public opinion and democracy*, New Haven, Yale University Press
- Fourniau Jean-Michel (2007) « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 1, pp. 149-179.
- Fourniau Jean-Michel et Simard Louis (2007) « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in Revel Martine *et al.* (dir.), *Le débat public une expérience française de démocratie participative*, Paris, La découverte, pp- 318-331.
- Friedman John (1992) *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- Fung Archon (2004) *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Fung Archon (2006) « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, vol. 66, pp. 66-75
- Fung Archon (2007) « Democracy and the Policy Process », in Moran Michael, Rein Martin, and Goodin Robert (eds.) *Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press, pp. 669-685.
- Fung Archon et Wright Erik Olin (2003) *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, London, Verso.
- Fung Archon et Wright Erik Olin (2005) « Le Contre-Pouvoir dans la Démocratie Participative et Délibérative », in Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves (dir), *Gestion de Proximité et Démocratie Participative: Une Perspective Comparative*, Paris, La Découverte, pp. 49-80.
- Gaudin Jean-Pierre (2007) *La démocratie participative*, Paris, A. Colin.
- Gaudin Jean-Pierre (2008), « dispositifs participatifs et démocratie », in Giraud Olivier Philippe Warin (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, pp. 263-280

- Girod Alain (2003) « Territoires, proximité et espace public », *Études de communication*, n° 26, pp. 69-82.
- Godbout Jacques (1983) *La participation contre la démocratie*, Montréal, Saint-Martin.
- Gourgues Guillaume (2006) *Les Comités de Lignes TER en Rhône-Alpes : gouvernement des territoires et démocratie participative*, Mémoire de fin d'études, Institut d'Études Politiques de Grenoble.
- Gourgues Guillaume (2007), « Comprendre la différenciation par la concertation », in Olliver-Trigalo Marianne (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Synthèse INRETS n°55, pp. 111-132.
- Gourgues Guillaume (2008b) « Les régions et la démocratie participative : connaître pour être (re)connu », *Pouvoirs Locaux*, vol. 76, n°1 2008, pp. 13-18
- Gourgues Guillaume (2010b) « Participatory democracy at the regional scale in Europe: size vs. politics? », Congrès de l'Association Internationale de Science Politique, Santiago, Chili, 12-16 Juillet 2009, 23 p.
- Gourgues Guillaume et Tafere Ingrid (2010), « Are transport policies a matter of stakeholders or citizens? The case study of a regional council "searching for" its public », *World Conference on Transport Research*, Lisbonne.
- Goxe Antoine (2007) "Gouvernance territoriale et développement durable : entre implications théoriques et usages rhétoriques", in Pasquier Romain, Simoulin Vincent et Weisbein Julien (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie*, Paris, LGDJ, Droit et Société, pp. 151-170.
- Hatzfeld Hélène (1986) « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, vol. 36, n° 3, pp. 374-392.
- Hatzfeld Hélène (2005) *Faire de la politique autrement : les expériences inachevées des années 1970* Paris, Adels-revue Territoires.
- Henkel Heiko et Stirrat Roderic (2001) « Participation as spiritual duty; empowerment as secular subjection », Cooke Brian and Kothari Uma (eds.), *Participation: The New Tyranny?* London, Zed Books, pp. 168-184
- Herzberg Carsten, Röcke Anja et Sintomer Yves (2008) *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, Paris, La Découverte.
- Hunold Christian et Young Iris Marion (1996), « Justice, democracy, and hazardous sitting », *Political Studies*, vol. 46, pp. 82-95
- Joss Simon (1998) « Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate », *Science and Public Policy*, vol. 25, n°1, pp. 1-22.
- Jouve Bernard (2005) « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 317-337.
- Kaase Max (1984) « The Challenge of the « Participatory Revolution » in Pluralist Democracies », *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, vol. 5, n° 3, pp. 299-318.
- Koebel Michel (1997) *Le recours à la jeunesse dans l'espace politique local. Les conseils de jeunes en Alsace*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- Koebel Michel (2000) « La politique noble des conseils d'enfants », *Lien social et politiques*, n°44, 125-140.

- Koebel Michel (2006), *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Ed. du Croquant.
- Lefebvre Rémi (2007a) « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », in Revel Martine *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 207-220
- Lefebvre Rémi (2007b), « Non-dits et point aveugle de la démocratie participative », in Robbe François (dir.) *La démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, pp. 33-58
- Lefebvre Rémi et Nonjon Magali (2003) « La démocratie locale en France : ressorts et usages », *Sciences de la société*, n°60, pp. 8-28.
- Maarek Philippe (2009) « la victoire de la démocratie représentative sur la démocratie participative ? », in Maarek (dir.), *La communication politique de la présidentielle de 2007*, Paris, l'Harmattan, pp. 5-18.
- Manin Bernard (1985), « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, pp. 72-93.
- Mansbridge Jane (1980) *Beyond adversary democracy*, New York, Basic Books.
- Mansbridge Jane (1999) « On the Idea That Participation Makes Better Citizens », in Elkin Stephen et Soltan Karol (dir.) *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphie, The Pennsylvania University Press, pp. 291-326.
- Mason Ronald (1982), *Participatory and Workplace Democracy*, Carbondale, Southern Illinois University Press.
- Mayntz Renate (1993) « Governing Failures and The Problems of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm », in Kooiman Jan (eds.) *Modern Governance: New Government-Society Interaction*, London, Sage Publications, pp. 2-20.
- Miller Michael (2002) « Le « quartier » comme enjeu social et politique : Alma-Gare dans les années 1970 », *Genèses*, vol. 3, n° 48, pp. 77-99.
- Mohan Giles et Stokke Kristian (2000) « Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism », *Third World Quarterly*, vol. 21, n° 2, pp. 247-268.
- Morel Laurence (2000) « Vers une démocratie directe partisane ? En relisant Ian Budge », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4, pp. 765-778.
- Morrell Michael (1999) « Citizens' Evaluations of Participatory Democratic Procedures: Normative Theory Meets Empirical Science », *Political Research Quarterly*, vol. 52, n° 2, pp. 293-322.
- Neveu Catherine (2003) *Citoyenneté et espace public : habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- Neveu Catherine (dir.) (2007) *Cultures et pratiques participatives*, Paris, l'Harmattan.
- Nez Héloïse et Talpin Julien (2010) « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses*, vol. 2, n° 79, pp. 97-115.
- Nonjon Magali (2005a) « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 70, n° 2, pp. 89-112.
- Nonjon Magali (2005b) « Les usages de la proximité dans le champ participatif », in Le Bart Christian et Lefebvre Rémi (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 169-181.

- Nonjon Magali (2006) *Quand la démocratie se professionnalise*, Thèse de doctorat, Université du droit et de la santé, Lille.
- Nylen William (2002) « Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil », *Comparative Politics*, vol. 34, n° 2, pp. 127-145.
- Olsen Marvin (1982), *Participatory Pluralism: Political Participation and Influence in the United States and Sweden*, Chicago, Nelson-Hall Publishers.
- Paoletti Marion (1996) « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 6, pp. 883-913.
- Paoletti Marion (1997) *La démocratie locale et le référendum*, Paris, l'Harmattan.
- Papadopoulos Yannis (1998) *Démocratie directe*, Paris, Economica.
- Parry Gerraint, Moyser Georges et Day Neil (1992) *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press
- Pini Monica et Cigliutti Sonia (1999) « Participatory Reforms and Democracy: The Case of Argentina », *Theory into Practice*, vol. 38, n° 4, pp. 196-202.
- Politix (2006) « Dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 75, n° 3, p. 3-9.
- Pratchett Lawrence (1999) « New fashions in Public Participation: Towards greater democracy? », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n° 4, pp. 616-633.
- Prémat Christophe (2009) « The implementation of participatory democracy in French Communes », *French Politics*, vol. 7, n°1, pp. 1-18.
- Prémat Christophe (2006) « Les instruments de la démocratie », *Sens Public*, 16 p.
- Prémat Christophe (2008) « Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 2, p. 257-283.
- Revel Martine, Blatrix Cécile, Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel, Hiérard Dubreuil Bertrand et Lefebvre Rémi (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Robbe François (2007), « Démocratie représentative et participation », in Robbe François (dir.), *La démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, pp. 11-32.
- Rowe Gene et Frewer Lynn (2005), « A typology of public engagement mechanisms » *Science, Technology and Human values*, vol. 30, pp. 251-290.
- Rui Sandrine (2004) *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin.
- Rui Sandrine (2007), « Changer la donne ou donner le change ? », *Economie et Humanisme*, n°382, pp. 66-70.
- Rui Sandrine et Villechaise-Dupont Agnès (2005), « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distancée », *Espaces et sociétés*, vol. 4, pp. 21-36
- Ryfe David (2007) « Toward a sociology of deliberation », *Journal of Public Deliberation*, vol. 3, n°1, 29 p.
- Scarow Susan (1997) « Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany », *Party Politics*, vol. 3, n° 4, pp. 451-472.
- Scarow Susan (1999) « Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits? », *Party Politics*, vol. 5, n° 3, pp. 341-362.

- Simard Louis, Lepage Laurent et Fourniau Jean-Michel (dir.) (2006) *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, l'Harmattan.
- Sintomer Yves (2007) *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, la Découverte.
- Sintomer Yves et Gret Marion (2002) *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.
- Sintomer Yves, Herzberg Carsten et Röcke Anja (2008) *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, Paris, La Découverte
- Smith Graham et Wales Corrine (1999) « The theory and practice of citizens' Juries », *Politics and Policy*, vol. 27, pp. 295-308.
- Steyvers Kritoff, Delwit Pascal, Pilet Jean-Benoit et Reynaert Herwing (eds.) *Towards DIY-Politics? Participatory and direct democracy at the local level in Europe*, Brussels, Vanden Broele.
- Subra Philippe (2003) « À quoi et à qui sert le débat public ? », *Hérodote*, vol. 110, n° 3, pp. 149-170.
- Susskind Leonard (2009), « Deliberative Democracy and Dispute Resolution », *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, vol. 24, n°3, pp. 1-12.
- Talpin Julien (2006) « Jouer les bons citoyens », *Politix*, vol. 75, n° 3, pp. 13-31
- Talpin Julien (2009) « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : la construction de la compétence civique dans des institutions de budget participatif et ses conséquences sur la démocratie représentative », *Politique et sociétés*, vol. 28, n°1, pp. p.133-164.
- Talpin Julien et Wojcik Stéphanie (2009) « When the youth talk about climate change. A comparison of the learning potential of on-line and face-to-face political discussions », 5th ECPR General Conference, Potsdam, Allemagne, 10 et 12 septembre 2009, 21 p.
- Wampler Brian (2004) « Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities », *Latin American Politics and Society*, vol. 46, n° 2, p. 73-99.
- Warren Mark (1993) « Can Participatory Democracy Produce Better Selves? Psychological Dimensions of Habermas's Discursive Model of Democracy », *Political Psychology*, vol. 14, n° 2, pp. 209-234.
- Williams Glyn (2004) « Evaluating Participatory Development: Tyranny, Power and (Re)Politicisation », *Third World Quarterly*, vol. 25, n° 3, pp. 557-578.
- Wolfe Joel D. (1985) « A Defense of Participatory Democracy », *The Review of Politics*, vol. 47, n° 3, pp. 370-389.

### ***Sociologie des mobilisations collectives et des comportements politiques***

- Berelson Bernard, Lazarsfeld Paul Felix et McPhee William (1954) *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*, Chicago, the University of Chicago press.
- Collovald Annie et Mathieu Lilian (2009) « Mobilisations improbables et apprentissage d'un répertoire syndical », *Politix*, vol. 86, n° 2, pp. 119-143.
- Combes Hélène (2009) « Meetings de fin de campagne au Mexique et ethnographie des milieux partisans », *Politix*, vol. 85, n° 1, p. 149-179.

- Della Porta Donatella et Diani Mario (2006) *Social movements: an introduction*, Malden, Blackwell.
- Eisinger Peter (1973) « The Conditions of Protest Behavior in American Cities », *American Political Science Review*, vol. 67, n° 1, pp. 11-28.
- Eliasoph Nina (1998) *Avoiding politics: how Americans produce apathy in everyday life*, Cambridge (GB), Cambridge University Press.
- Fourcaut Annie (1992) *Banlieue rouge : 1920-1960 : années Thorez, années Gabin : archétype du populaire, banc d'essai des modernités*, Paris, Autrement.
- Gaxie Daniel (1978) *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Gourgues Guillaume et Hamzaoui Ouassim (2009a), *Rapport d'évaluation sur l'association Entr'actifs*, Voiron.
- Gourgues Guillaume et Hamzaoui Ouassim (2009b) « Lip : de la dépacification au dissensus », *Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Section Thématique 44, Grenoble.
- Hibbing John et Theiss-Morse Elizabeth (2002) *Stealth democracy: americans' beliefs about how government should work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kitschelt Herbert (1986) « Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 16, n°1, pp. 57-86.
- Mabileau Albert (dir.) (1987) *Les Citoyens et la politique locale : comment participent les Britanniques et les Français*, Paris, Pedone.
- Grunberg Gérard et Mayer Nonna (2003) « Démocratie représentative, démocratie participative », in Perrineau Pascal (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, p. 212-225.
- Mayer Nonna, Favre Pierre et Fillieule Olivier (1997) « La fin d'une étrange lacune de la sociologie des mobilisations. L'étude par sondage des manifestants : fondements théoriques et solutions techniques », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 1, pp. 3-28.
- Michelat Guy et Tiberj Vincent (2007) « Gauche, centre, droite et vote », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 3, pp. 371-392.
- Mouchard Daniel (2002) « Les mobilisations des « sans » dans la France contemporaine l'émergence d'un « radicalisme autolimité » », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, pp. 425-447.
- Norris Pippa (1999) *Critical citizens*, Oxford, Oxford University Press.
- Putnam Robert (eds.) (2002) *Democracies in flux*, Oxford, Oxford University Press.
- Scott James (2008) *La domination et les arts de la résistance : fragments du discours subalterne*, Paris, Amsterdam.
- Shorter Edward et Tilly Charles (1971), « Le déclin de la grève violente en France de 1890 à 1935 », *Le Mouvement social*, n° 76, pp. 95-118.
- Sirot Stéphane (2002) *La grève en France : une histoire sociale XIXe-XXe siècle*, Paris, O. Jacob.
- Skocpol Theda (1979) *States and social revolutions : a comparative analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Skocpol Theda (2003) *Diminished democracy: from membership to management in American civic life*, Norman, University of Oklahoma Press.



Tarrow Sidney (1991) *Struggle, politics, and reform*, Ithaca, Center for International Studies, Cornell University Press.

Tilly Charles (1978) *From mobilization to revolution*, New York, Random House.

Vigna Xavier (2007) *L'insubordination ouvrière dans les années 68 : essai d'histoire politique des usines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

## Sources empiriques

Les documents et matériaux inventoriés ici ont constitué la base empirique de notre travail. Seuls les éléments directement mobilisés dans le corps de notre texte figurent dans cette liste.

### Entretiens semi-directifs.

La liste des entretiens réalisés est restituée avec le souci de prolonger le choix de l’anonymisation des individus dans l’exploitation des données d’enquête. Nous choisissons délibérément de ne pas faire les régions et fonctions occupées par les uns et les autres. Nous faisons toutefois figurer la catégorie à laquelle appartient chaque individu interviewé. Ces catégories correspondent à celles employées dans le corps de notre texte et sont uniquement employées pour des commodités d’écriture. Elles renvoient à l’identification initiale qui nous a poussée à contacter et interviewer ces personnes.

<b>Prénom Nom</b>	<b>Catégorie</b>	<b>Date</b>	<b>Lieu</b>
André Campana	Prestataire	20/12/2006	Paris
Michel Neugnot	Elu	08/03/2007	Dijon
Carine Meunier	Fonctionnaire	12/03/2007	Dijon
Denis Gamard	Fonctionnaire	12/03/2007	Dijon
Wilifrid Séjeau	Elu	12/03/2007	Dijon
Michel Neugnot (2)	Elu	13/03/2007	Dijon
Jean-Paul Guigue	Associatif	20/03/2007	Dijon
Maurice Méthy	Fonctionnaire	20/03/2007	Dijon
Marion Fraise	Fonctionnaire	13/07/2007	Charbonnières les bains
Vanessa Bertrand (1)	Fonctionnaire	13/07/2007	Charbonnières les bains
Marianne Leroux (1)	Fonctionnaire	13/07/2007	Charbonnières les bains
Patrick Lusson (1)	Fonctionnaire	18/07/2007	Charbonnières les bains
Didier Biau, Sandrine Duran	Fonctionnaire	20/07/2007	Charbonnières les bains
François Tardy	Fonctionnaire	23/07/2007	Lyon
Martine Parpaillon (1)	Collaborateur	23/07/2007	Charbonnières les bains
Jeanne Cartiller Lara Assouline	Fonctionnaire	25/07/2007	Grenoble
Philippe Denhein	Fonctionnaire	23/08/2007	Charbonnières les bains
Djamel Leball Régine Monet	Fonctionnaire	04/09/2007	Charbonnières les bains
Solène Le Coz	Fonctionnaire	01/10/2007	Charbonnières les bains
Josianne Scheppler	Elu	04/10/2007	Charbonnières les bains
Georges Suzan	Elu	04/10/2007	Charbonnières les bains
Denis Chambe	Elu	05/10/2007	Charbonnières les bains
Laurent Anselme	Fonctionnaire	10/10/2007	Charbonnières les bains
Roger Fougères	Elu	29/10/2007	Charbonnières les bains
Vanessa Bertrand (2)	Fonctionnaire	31/10/2007	Charbonnières les bains
Gilles Le Chatelier	Fonctionnaire	04/11/2007	Charbonnières les bains

Sylvie Gillet de Thorey	Elu	05/11/2007	Charbonnières les bains
François Auguste	Elu	06/11/2007	Grenoble
Marianne Ory	Elu	07/11/2007	Charbonnières les bains
Patrick Lusson (2)	Fonctionnaire	14/11/2007	Charbonnières les bains
Catherine Raffin Dewaelle	Fonctionnaire	22/11/2007	Charbonnières les bains
Jerôme Safar	Elu	22/11/2007	Charbonnières les bains
Carole Barbier	Fonctionnaire	28/11/2007	Charbonnières les bains
Claude Reynard (1)	Elu	29/11/2007	Charbonnières les bains
Claude Reynard (2)	Elu	30/11/2007	Charbonnières les bains
Marie France Vieux Marcaud	Elu	30/11/2007	Charbonnières les bains
Martine Robin	Fonctionnaire	14/12/2007	Charbonnières les bains
Jean Vannoye	CESR	17/12/2007	Charbonnières les bains
Philippe Guibaud	Fonctionnaire	18/12/2007	Charbonnières les bains
Patrick Lusson (3)	Fonctionnaire	19/12/2007	Charbonnières les bains
Hervé Barré	Cabinet	03/01/2008	Charbonnières les bains
Nicolle Thomas	Fonctionnaire	16/01/2008	Lyon
Marianne Leroux (2)	Fonctionnaire	31/01/2008	Charbonnières les bains
Romuald Leclerc	Collaborateur	04/02/2008	Grenoble
Orianne Perrier	Fonctionnaire	05/02/2008	Paris
Jean Christophe Ulmer (1)	Fonctionnaire	05/02/2008	Paris
Philippe Baumel	Elu	11/02/2008	Dijon
Laurent Gauvin	Fonctionnaire	12/02/2008	Dijon
Claire Villiers (1)	Elu	13/02/2008	Paris
Thierry Sellier	Fonctionnaire	10/03/2008	Paris
Claire Villiers (2)	Elu	13/03/2008	Paris
Jean Claude Lebrun	Elu	14/03/2008	Dijon
Nathalie Leroux	Fonctionnaire	17/03/2008	Paris
Dominique Marre (1)	Fonctionnaire	18/03/2008	Paris
Amélie Dutray	Fonctionnaire	19/03/2008	Paris
Dominique Marre (2)	Fonctionnaire	20/03/2008	Paris
Jean Christophe Ulmer (2)	Fonctionnaire	21/03/2008	Paris
Akli Mellouli	Fonctionnaire	21/04/2008	Paris
Bernard Loche	Collaborateur	22/04/2008	Paris
Sophie Guidez	Fonctionnaire	26/04/2008	Lille
Myriam Cau	Elu	28/04/2008	Lille
Alexandre Desrousseaux	Fonctionnaire	28/04/2008	Lille
Rabah Ghomrane	Fonctionnaire	29/04/2008	Lille
Phillippe Dolle	Fonctionnaire	26/05/2008	Téléphone
Anne Souyris	Elu	06/06/2008	Paris
Catherine Bourgeois	Elu	25/06/2008	Lille
Catherine Bourrat Housnis	Fonctionnaire	27/06/2008	Paris
Bernard Verset	Fonctionnaire	08/07/2008	Téléphone
Christian Paul	Elu	17/07/2008	Lormes
Sophie Bouchet Petersen	Collaborateur	01/08/2008	Paris
Bernard Soulage	Elu	08/09/2008	Meylan

Martine Parpaillon (2)	Fonctionnaire	08/09/2008	Téléphone
Benoit Lewyllie	Fonctionnaire	09/10/2008	Lille
Pierre-Jean Laurens	Fonctionnaire	09/10/2008	Lille
Jean Brafman	Elu	13/11/2008	Paris
Jean-François Caron	Elu	24/10/2008	Lille
Rémy Désormières	Fonctionnaire	06/04/2009	Téléphone
Anne-Marie Royal	Fonctionnaire	05/05/2009	Téléphone
Dominique Plancke	Elu	15/05/2009	Téléphone
Didier Jouve	Elu	11/01/2010	Grenoble

## Matériau documentaire

Ne sont restituées ici que les documents publics. Les documents internes des conseils régionaux, glanés la plupart du temps en marge des entretiens, sont uniquement cités dans le corps de notre texte (souvent suivis de la mention « document interne »).

### *Textes et documents législatifs*

Ministère délégué à la ville, *Circulaire concernant la mise en place des fonds de participation des habitants*, Avril 2000, 2 p.

Comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin et 2 décembre 1998, « Mise en place des Fonds de participation des habitants », circulaire de gestion du 15 février 1999.

Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

Décret n°73-856 du 5 septembre 1973 relatif au régime financier et comptable de la région.

Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des citoyens-nes handicapés-es.

Loi n°76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile-de-France.

Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 relative à l'orientation des transports intérieurs (LOTI)

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

Loi n°87-10 du 3 janvier 1987 d'organisation régionale du tourisme.

Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)

Loi n°96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail.

Décret n°97-689 du 30 mai 1997 relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territorial.

Loi n°98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics.

Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 d'organisation décentralisée de la République.

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

### ***Rapports institutionnels (locaux, nationaux, internationaux)***

Commission des Communautés européennes, *Un nouvel élan pour la jeunesse*, Livre blanc de la Commission sur la jeunesse, Bruxelles, 21.11.2001, COM(2001) 681 final

Courivault Daniel, *Les instances de concertation sur les transports régionaux*, Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports, novembre 2006, 83 p.

Bonnemaison Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport au Premier ministre, La documentation française, février 1983, 219 p.

Dubedout Hubert, *Ensemble : refaire la ville, rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris, La Documentation française, 1983, 122 p

Grass Gérard et Béval Luc, *Faire société, la démocratie participative et la pratique des élus*, Rapport réalisé à la demande du Conseil National des Villes, Saint-Denis, novembre 2005, 107 p.

Millénaire 3, *Le guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet*, 2006, 64 p.

Rapport parlementaire, *régions, SNCF : vers un renouveau du service public*, rapporté par le Sénateur Hubert Häenel, 12/04/1994, 25 p.

Dubet François, Bergougnieux Alain et Duru-Bellat Marie, *Le Collège de l'an 2000 : rapport à la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire*, La documentation Française, janvier 1999, 198 p.

Région Wallonne, Pour la Solidarité, *Vade-mecum de la Démocratie participative à destination des pouvoirs locaux*, octobre 2008, 96 p.

World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press, 2000, 270 p.

### ***Conseils Economiques et Sociaux régionaux***

Nous répertorions les avis, rapports, tribunes, déclarations des CESR de France utilisés dans le cadre de notre thèse.

- ANCESR, *CESR : 25 ans de démocratie participative en région. Actes du colloque des conseils économiques et sociaux régionaux de France*, novembre 1999.
- CESR Poitou-Charentes, *Les Conseils de Développement. Un pas vers la démocratie participative, Actes du Colloques*, octobre 2000.
- CESR Bourgogne, « Avis sur le projet de convention d'exploitation des TER de Bourgogne », avis du 11 décembre 2001.
- CESR Ile-de-France, « Réflexions sur la mise en place d'une commission consultative de la jeunesse en Ile-de-France », avis du 8 février 2001.
- CESR Ile-de-France, *Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France ? De l'efficacité en démocratie*, Rapport, mai 2001.
- CESR Nord-Pas-de-Calais, « Les transports collectifs de la région Nord-Pas-de-Calais : réflexions sur l'amélioration de l'offre de service – Un service de bout en bout des transports dans la région Nord – Pas-de-Calais », avis du 10 décembre 2001.
- CESR Poitou-Charentes, *Vie associative et démocratie locale*, Rapport, octobre 2001.
- CESR Bourgogne, « Mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale », avis du 12 décembre 2002.
- CESR Bourgogne, « Premier bilan sur la régionalisation ferroviaire en région Bourgogne », avis du 23 juin 2003.
- CESR/CR Poitou Charente, *Accompagner l'Acte II de la décentralisation. Propositions de la région Poitou Charente*, Rapport, mars 2003.
- CESR Haute-Normandie, *Quelle démocratie participative pour réussir la décentralisation ?*, Rapport, novembre 2003
- CESR Ile-de-France, « Avis sur la création d'un Conseil régional des Jeunes en Ile-de-France », avis du 19 juin 2003.
- CESR Midi Pyrénées, *1<sup>er</sup> forum de la démocratie participative, Actes du colloque*, juin 2004
- CESR Haute-Normandie, *La gouvernance en Haute Normandie : un enjeu évolutif pour les projets partagés*, Rapport, octobre 2004
- ACESR, Jean Claude Boucherat, « Démocratie participative : le coup de gueule des CESR », tribune du 13 décembre 2006.
- CESR Ile-de-France, « Une Vision régionale pour l'Île-de-France, les orientations de la région pour la révision du SDRIF », Avis du 8 juin 2006.
- CESR Ile-de-France, « Contributions complémentaires du CESR Île-de-France », Avis relatif à la révision du SDRIF du 12 octobre 2006.
- CESR Haute-Normandie, *La Démocratie Locale Participative en Haute-Normandie*, Rapport, novembre 2006.
- CESR Rhône-Alpes, *Fiches territoriales de l'enquête de terrain menée sur les Conseils Locaux de Développements en Rhône-Alpes*, février 2006.
- CESR Rhône-Alpes, *Les Conseils de développement dans la société civile organisée en Rhône-Alpes*, Rapport, mars 2006.
- CESR Rhône-Alpes, « Position du Bureau du CESR sur la démarche « atelier citoyen : Le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes », Annexe *Point d'étape sur la*

*démocratie participative et présentation de l'avis citoyen sur le rôle et l'avenir des zones rurales en Europe*, séance plénière du conseil régional du 1<sup>er</sup> décembre 2006.

CESR Bretagne, *De la Démocratie Participative à la Participation Démocratique : le rôle du Conseil économique et social de Bretagne dans la démocratie régionale*, Rapport, octobre 2007.

CESR Ile-de-France, « Avis du CESR Ile-de-France relatif au projet de SDRIF », avis du 17 juillet 2007.

CESR Rhône-Alpes, « Contribution du CESR à l'élaboration du Schéma régional de transports », votée lors de la séance du 19 juin 2007.

### ***Délibérations et rapports votés par les conseils régionaux***

Les délibérations inventoriées sont celles qui ont été utilisées dans le cadre de notre thèse. Leur usage est toujours spécifié dans le corps de notre texte. Aussi, nous ne faisons apparaître ici que le numéro et la date d'adoption des documents. Il est à noter que chaque délibération s'accompagne d'un rapport préalable explicitant l'enjeu et le contenu du vote. Les rapports ne sont cités que dans le corps du texte et renvoient aux délibérations du même numéro. Signalons toutefois que l'accès à ces documents est rendu difficile dans certaines régions, comme en Bourgogne ou en Nord-Pas-de-Calais. Cette difficulté explique les lacunes dans les références des documents légaux mobilisés (surtout en Bourgogne) ? Les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes disposent quant à elle d'un portail Internet permettant le libre accès à l'ensemble des documents légaux (In extenso, délibérations, rapports, motions)

#### **Alsace**

Délibération n° DCR 03.97 des 13 et 14 janvier 1997

Délibération n° CPCR 527.98 du 4 septembre 1998

#### **Bourgogne**

Délibération votée lors de la séance plénière du 15 mars 2002 (Références inconnues).

Délibération et Rapport, « Mise en place des nouvelles politiques territoriales », rapport voté lors de la réunion du 16 juin 2006, 12 p.

Délibération n° D07XU-CRPTP en date de 2004.

#### **Ile-de-France**

Délibération CP 94-302 du 29 septembre 1994

Rapport n° CR 24-03, présenté en séance plénière (rejeté) le 26 juin 2003.

Délibération n° CR 43-04 du 18 novembre 2004.

Délibération n° CR 38-05 du 23 juin 2004.

Délibération n° CR 18-04 du 24 juin 2004.

Délibération n° CP 05-091 du 17 février 2005.

Délibération n° CR 10-05 du 30 mars 2005.

Délibération n° CR 18-05 du 26 mai 2005.  
Délibération n° CR 36-05 du 23 juin 2005  
Délibération CR 56-05 du 8 novembre 2005  
Délibération n° CP 05-998 du 16 décembre 2005.  
Délibération n° CP 06-112 du 2 mars 2006.  
Délibération n° CR 06-167 du 2 mars 2006.  
Délibération CP 06-238 du 6 avril 2006.  
Délibération n° CR 67-06 du 23 juin 2006.  
Délibération n° CR 71-06 du 30 juin 2006.  
Délibération n° CP 06-686 du 21 septembre 2006.  
Délibération n° CP 06-1058 du 30 novembre 2006.  
Délibération n° CP 07-480 du 31 mai 2007.  
Délibération n° CR 66-07 du 28 juin 2007.  
Délibération n° CP 07-558 du 12 juillet 2007.  
Délibération n° CP 07-797 du 13 septembre 2007.  
Délibération n° CR 39-07 du 25 octobre 2007.  
Délibération n° CP 08-297 du 27 mars 2008.  
Délibération n° CP 08-487 du 22 mai 2008.  
Délibération n° CP 08-866 du 8 septembre 2008.  
Délibération n° CR 08-1189 du 27 novembre 2008.  
Délibération n° CP 07-1065 du 29 novembre 2007.  
Délibération n° CP 09-462 du 28 mai 2009.

## Nord-Pas-de-Calais

Délibération n° 20072325 du 8 octobre 2007.  
Délibération n° 20072326 du 8 octobre 2007.  
Délibération n° 20072327 du 8 octobre 2007.

## Rhône-Alpes

Délibération n° 00.07.832 des 23 et 24 novembre 2000.  
Délibération n° 01.03.874 du 19 décembre 2001.  
Délibération n° 02.03.410 du 20 juin 2002.  
Délibération n° 02.06.564 du 19 juillet 2002.  
Délibération n° 02.07.574 du 27 septembre 2002.  
Délibération n° 04.06.544 du 15 octobre 2004.  
Délibération n° 04.00.549 des 14 et 15 octobre 2004.  
Délibération n° 04.07.748 des 16 et 17 novembre 2004.



Délibération n° 04.02.640 des 18 et 19 novembre 2004.  
Délibération n° 05.02.161 des 17 et 18 février 2005.  
Délibération n° 05.03.096 du 18 février 2005.  
Délibération n° 05.12.455 du 23 juin 2005  
Délibération n° 05.02.505 du 20 juillet 2005.  
Délibération n°05.03.628 du 6 octobre 2005.  
Délibération n° 05.07.805 des 9 et 10 novembre 2005.  
Délibération n° 05.12.925 des 15 et 16 décembre 2005.  
Délibération n° 06.12.073 du 27 janvier 2006.  
Délibération n° 06.00.220 des 16 et 17 mars 2006.  
Délibération n° 06.12.309 du 18 mai 2006.  
Délibération n° 06.00.342 des 18 et 19 mai 2006.  
Délibération n° 06.12.519 du 20 juillet 2006.  
Délibération n° 06.12.845 du 29 novembre 2006.  
Délibération n° 07.12.456 du 29 juin 2007.  
Délibération n° 07.12.876 du 29 novembre 2007.  
Délibération n° 07.12.208 du 22 mars 2007.  
Délibération n° 08.12.211, du 10 avril 2008.  
Délibération n° 08.00.368, 29 et 30 mai 2008.  
Délibération n° 08.07.489 du 10 juillet 2008.  
Délibération n° 08.12.485 du 10 juillet 2008.  
Délibération n° 08.03.522 du 25 septembre 2008.  
Délibération n° 08.12.588 du 25 septembre 2008.  
Délibération n° 08.12.834 du 17 décembre 2008.  
Délibération n° 08.06.243 des 11 et 12 avril 2008.  
Délibération n° 09.12.187 du 26 mars 2009.  
Délibération n° 09.12.301 du 4 juin 2009.  
Délibération n° 09.12.415 du 8 juillet 2009.

## In Extenso des séances plénières des conseils régionaux

Les *In extenso* des séances plénières retranscrivent l'intégralité des débats d'une session plénière d'un conseil régional. Ils sont rédigés par les secrétaires de séance (personnel administratif régional) et sont parfois rendus publics (comme en Rhône-Alpes ou en Ile-de-France). Un seul document représente plusieurs centaines de page. Nous citons ci-dessous les séances dont les *In extenso* sont directement mobilisés dans notre thèse. En Bourgogne, malgré l'absence de ce type de documents,

nous avons pu procéder à une retranscription personnelle sur la base de la retransmission des débats régionaux sur le site Internet de l'institution.

## Bourgogne

Séance plénière du 19 février 2007.

## Ile-de-France

Séance plénière du 26 juin 2003

Séance plénière du 29 avril 2004

Séance plénière du 23 juin 2004.

Séance plénière du 18 novembre 2004.

Séance plénière du 25 septembre 2005.

Séance plénière du 17 février 2005.

Séance plénière du 30 mars 2005.

Séance plénière du 8 novembre 2005.

Séance plénière du 3 mars 2006.

Séance plénière du 6 avril 2006.

Séance plénière du 23 juin 2006.

Séance plénière du 28 juin 2007.

Séance plénière du 16 octobre 2008.

## Rhône-Alpes

Séance plénière des 18-19 juillet 2002

Séance plénière du 27 septembre 2002

Séance plénière des 19 et 20 mai 2005.

Séance plénière du 10 novembre 2005.

Séance plénière du 15 décembre 2005.

Séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006.

Séance plénière du 10 et 11 avril 2008.

Séance plénière du 10 juillet 2008.

## Nord-Pas-de-Calais

Séance plénière des 13, 14 et 15 décembre 2006

## ***Bilans Sociaux des conseils régionaux***

Les bilans sociaux des conseils régionaux sont réalisés par les services en charge des ressources humaines. Ils établissent un bilan sociographique sur le personnel administratif régional, dans lequel

sont présentées les grandes tendances en termes d'effectifs, de répartition (par âge, sexe, catégories), de conditions de travail, etc.

Conseil régional de Bourgogne, *Bilan social 2007*, 67 p.

Conseil régional Ile-de-France, *Bilan social 2009*, 39 p.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Bilan Social 2007*, 37 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Bilan social 2006*, 41 p.

### ***Documents publics concernant les expériences régionales de démocratie participative***

Les documents répertoriés concernent tous des dispositifs étudiés dans le cadre de cette thèse. Ils peuvent être publiés par les conseils régionaux (comptes-rendus de réunion, publications institutionnelles) ou par des agents impliqués dans leur conduite (participants, fonctionnaires, élus, consultants).

Alsace :

#### COMITES LOCAUX D'ANIMATION DE LIGNE

Comité local d'animation de ligne Strasbourg-Lauterbourg, réunion du 06 février 1997, compte-rendu, 9 p.

Comité local d'animation de ligne Mulhouse-Belfort, réunion du mercredi 15 octobre 1997, compte-rendu, 4 p.

Bourgogne :

#### FORUMS PARTICIPATIFS :

Conseil régional de Bourgogne, *La Bourgogne aujourd'hui et demain, compte-rendu des forums participatifs*, 2005, 16 p.

#### ASSISES DES TERRITOIRES :

Conseil régional Bourgogne, *Votre avenir se construit en Bourgogne. Les Assises des Territoires de Bourgogne en 2006*, document de présentation, 4 p.

Conseil régional de Bourgogne, *Contrat de projets Etat-région 2007-2013*, 2007, 106 p.

#### BUDGET PARTICIPATIF DES LYCEES :

Conseil régional de Bourgogne, *Budget Participatif des Lycées : guide de l'utilisateur*, 2007, 5 p.

Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2007/2008*, 4 p.

Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2008/2009*, 6 p.

Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2009/2010*, 5 p.

Conseil régional de Bourgogne, *Budget participatif des lycées : informations pratiques*, publié le 20/09/2007, 2 p.

Conseil régional de Bourgogne, « Quand les lycéens gèrent leur budget », in *Bourgogne Notre région, Bulletin d'information du conseil régional*, n° 10, mai / juillet 2008, p. 20

COMITES DE LIGNE :

Conseil régional Bourgogne, SNCF, *Convention pour l'exploitation du service TER de la région Bourgogne*, 2 janvier 2002, 53 p., Annexes

Comité de ligne Auxerre-Sens-Paris, réunion préparatoire du 11 avril 2002, tenue à Sens, compte-rendu, 13 p.

Comité de ligne Auxerre-Paris, réunion du 23 septembre 2002, tenue à Auxerre, compte-rendu, 8 p.

Comité de ligne Dijon-Auxerre, réunion du 30 septembre 2002, tenue à Montbard, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne Dijon-Nevers, réunion du 7 octobre 2002, tenue à Montchanin, compte-rendu, 11 p.

Comité de ligne Dijon-Macon, réunion du 10 octobre 2002, tenue à Macon, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne Yonne-Paris, réunion du 20/09/2005, tenue à Sens, 9 p.

Comité de ligne Nevers – Cosne – Cours sur Loire, réunion du 18/10/2005, tenue à Cosne-sur-Loire-Nièvre, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne Montchanin-Paray Le Monial, réunion du 22/11/2005, tenue à Paray-le-Monial, compte-rendu, 9 p.

Comité de ligne de la Bresse Dijon – St-Amour, réunion du 24/01/2006, tenue à Louhans-Cuiseaux, compte-rendu, 14 p.

Comité de ligne Dijon – Chalon sur Saône – Mâcon, réunion du 21/02/2006, tenue à Beaune, compte-rendu, 16 p.

Comité de ligne du Morvan, réunion du 21/03/2006, tenue à Clamecy, compte-rendu, 20 p.

Comité de ligne, réunion du 25/04/2006, tenue à Varennes-Vauzelles, compte-rendu, 23 p.

Comité de ligne du Morvan, réunion du 11/05/2006, tenue à Avallon, compte-rendu, 6 p.

Comité de ligne, réunion du 16/05/2006, tenue à Dijon, compte-rendu, 11 p.

Comité de ligne, réunion du 26/09/2006, tenue au Creusot, compte-rendu, 9 p.

Comité de ligne, réunion du 17/10/2006, tenue à Digoin, compte-rendu, 9 p.

Comité de ligne, réunion du 21/11/2006, tenue à Auxerre, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne de la Bresse, réunion du 20/02/2007, tenue à Saint-Jean-de-Losne, compte-rendu, 16 p.

Comité de ligne Chagny – Nevers - Etang sur Arroux – Autun, réunion du 16/03/2007, tenue à Etang-sur-Arroux, compte-rendu, 15 p.

Comité de ligne Dijon – Chalon-sur-Saône – Macon, réunion du 20/03/2007, tenue à Chagny, compte-rendu, 8 p.

Comité de ligne du Morvan, réunion du 02/05/2007, tenue à Cravant, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne étoile ferroviaire dijonnaise, réunion du 05/06/2007, tenue à Dijon, compte-rendu, 11 p.

Comité de ligne, réunion du 23/10/2007, Gevrey-Chambertin, compte-rendu, 13 p.

Comité de ligne Yonne – Paris, réunion du 05/02/2008, tenue à Sens, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne Nevers – Cosne sur Loire, réunion du 26/02/2008, tenue à La Charité, compte-rendu, 13 p.

Comité de ligne Yonne – Paris, réunion du 28/02/2008, tenue à Migennes, compte-rendu, 12 p.

Comité de ligne Dijon – Chalon sur Saône – Mâcon, Seurre – Louhans – Bourg en Bresse, réunion du 23/04/2008, tenue à Tournus, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne du Morvan, réunion du 29/04/2008, tenue à Avallon, compte-rendu, 12 p.

Comité de ligne étoile ferroviaire dijonnaise, réunion du 27/05/2008, tenue à Dijon, compte-rendu, 10 p.

## Ile-de-France

### CONSEIL REGIONAL DES JEUNES :

Conseil régional Des Jeunes d'Ile-de-France, *Rapport sur les violences urbaines de novembre 2005*, 19 p.

Conseil régional Ile-de-France, *Conseil régional des jeunes (CRJ) Séance plénière du 18 mars 2006*, compte-rendu, 1 p.

Conseil régional Ile-de-France, *Les membres du conseil régional des jeunes (CRJ) d'Île-de-France*, juin 2006, 4 p.

### CONSEIL REGIONAL CONSULTATIF DES CITOYENS HANDICAPES :

Conseil régional Ile-de-France, *Composition du conseil régional consultatif des citoyennes et citoyens handicapés d'Île-de-France (C.R.C.C.H.) au 19 mai 2008*, 3 p.

Conseil régional Consultatif des Citoyens Handicapés, *Règlement intérieur adopté par le CRCCH en séance plénière du 25 novembre 2006 puis complété en séance plénière du 12 avril 2008*, 2008, 4 p.

Vice-présidente en charge du développement social, de l'Économie sociale et solidaire, de la Santé et du Handicap, *Discours d'installation du Conseil régional Consultatif des Citoyens Handicapés*, 17 janvier 2006, publié sur le site Internet de l'élue le 23 janvier 2006.

Collectif Ni Pauvre Ni soumis, « Ni Pauvre Ni Soumis », Associations des Paralysés de France, *Zoom 78, Bulletin de la délégation des Yvelines*, Juillet, Août et Septembre 2008, n°17, p. 1.

### REVISION DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION ÎLE-DE-FRANCE :

Conseil régional Ile-de-France, *Schéma Directeur de la région Ile-de-France*, 2008, 249 p.

Révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France, *Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)*, mai 2008, 656 p.

Conseil régional Ile-de-France, *Décidez de votre avenir, répondez à 20 questions*, Plaque et questionnaire adressé à la population francilienne dans le cadre de la révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France, 2006, 8 p.

Révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France, Institut CSA, régional, « *Ensemble imaginons l'avenir de notre territoire* », *Synthèse de l'institut CSA*, n°0600747, octobre 2006, 16 p.

Président de la région Île-de-France, « De la région parisienne à la métropole francilienne », *Intervention lors des Etats généraux du SDRIF*, 29 novembre 2006, 5 p.

#### COMITES DE LIGNE :

- Convention d'exploitation région/SNCF, *Annexe 8 : charte de fonctionnement des comites de ligne*, 2007, 4 p.
- Convention d'exploitation région/RATP, *Charte de fonctionnement des comites de ligne*, 2007, 4 p.
- Comité de ligne Paris – Meaux, réunion du 16 juillet 2007, compte-rendu, 5 p.
- Comité de ligne Paris – Montereau, réunion de concertation projet Transilien, réunion du 10 décembre 2007, compte-rendu, 3 p
- Comité de ligne Paris – Dreux / Mantes la Jolie, réunion de concertation projet Transilien, réunion du 11 décembre 2007, compte-rendu, 3 p
- Comité de ligne Paris – Rambouillet, réunion de concertation projet Transilien, réunion du 13 décembre 2007, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne Paris – Montargis, réunion de concertation projet Transilien, réunion du 14 décembre 2007, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne Paris – Bassin Mantois, réunion de concertation projet Transilien, réunion du 17 décembre 2007, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne n°3, Ligne 13, réunion du 9 juin 2008, compte-rendu, 7 p.
- Comité de ligne Paris – Rambouillet, Réunion du 20 octobre 2008, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne n°4, Ligne 13, réunion du 17 décembre 2008, compte-rendu, 6 p.
- Comité de ligne Paris – Dreux / Mantes la Jolie, réunion du 22 octobre 2008, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne Paris – Coulommiers / Provins, réunion du 17 mars 2009, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne Paris – Montargis, réunion du 21 octobre 2008, compte-rendu, 4 p.
- Comité de ligne Paris – Mantes via Poissy, réunion du 22 octobre 2008, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne Paris – Montereau, réunion du 23 octobre 2008, compte-rendu, 6 p.
- Comité de ligne Paris – Château-Thierry / La Ferte-Milon / Crécy-la-Chapelle, réunion du 23 mars 2009, compte-rendu, 3 p.
- Comité de ligne RER A, réunion du 25 juin 2009, compte-rendu, 4 p.
- Comité de ligne RER D, réunion du 29 juin 2009, compte-rendu, 4 p.
- Comité de ligne Paris Sud Est, réunion du 9 juillet 2009, compte-rendu, 5 p

#### CONFERENCES DE CITOYEN :

- Conseil régional Rhône-Alpes, *Conférence de citoyens sur les nanotechnologies*, « Avis et recommandations d'un panel de Franciliens », 22 janvier 2007, 8 p.
- Commission Nationale du Débat Public, *La Conférence de citoyens sur les nanotechnologies organisée en 2006-2007 par la région Ile-de-France*, « Avis et recommandations d'un panel de Franciliens », cahier d'acteur sur le développement et la régulation des nanotechnologies, octobre 2009, 4 p.
- Conseil régional Ile-de-France, « Conférence de citoyens du Plan régional d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PREDMA) Auditions Publiques du Samedi 17 et Dimanche 18 mai 2008 », dossier de presse, 12 p.

Révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France, « *Avis des conférences de citoyens* », remis le 9 octobre 2006 au Président de région et à la Vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, de l'interrégional, de l'égalité territoriale et des contrats régionaux et ruraux, 44 p.

RAPPORTS ET COLLOQUES :

Conseil régional Ile-de-France, Missions Publiques, *Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France*, décembre 2006, 177 p.

Conseil régional Ile-de-France, *Les rencontres régionales de la démocratie en Ile-de-France*, samedi 9 décembre 2006, actes du colloque, 86 p.

## Nord-Pas-de-Calais

FONDS DE PARTICIPATION DES HABITANTS, NOS QUARTIERS D'ETE, ECOLES DE CONSOMMATEURS :

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de fonctionnement des FPH*, 1997.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *La Charte d'engagements réciproques*, Réseau « Nos Quartiers d'Eté », 2007, 11 p.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Plaquette de présentation des Ecoles de Consommateurs*, 2009, 2 p.

ASSISES POUR L'EMPLOI ET LE TRAVAIL :

Garcette Dominique et Léval Gérard (1998), *Agir pour l'emploi en région : l'expérience novatrice du Nord-Pas-de-Calais*, Paris, Syros.

CONFERENCE CITOYENNE :

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, « Conférence citoyenne : un outil prometteur », *Les notes de la D2PE*, n° 8, janvier 2006, 8 p.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Conférence citoyenne relative aux Fonds de Participation des Habitants en région Nord-Pas-de-Calais. Avis du groupe de citoyens*, 17 octobre 2004, 9 p

REVISION DU SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE :

Schéma régional d'Aménagement du Territoire, *Objectif 2020*, adopté par l'assemblée régionale lors de la séance plénière du 22 novembre 2006, 12 p.

région Nord-Pas-de-Calais, *Elles auront 20 ans en l'an 2020. Anticipons l'avenir ! Le SRADT en action*, plaquette de présentation du SRADT, 2006, 24 p.

Schéma régional de l'Aménagement et du Développement du Territoire Nord-Pas-de-Calais, *Rapport du groupe de prospective « Institutions, associations et participation »*, 2002, 37 p.

Schéma régional de l'Aménagement et du Développement du Territoire Nord-Pas-de-Calais, *Première séance de synthèse des groupes de prospective du Schéma régional d'Aménagement et du Développement du Territoire*, 26 mars 2002, Lille, In extenso, 56 p.

Schéma régional de l'Aménagement et du Développement du Territoire Nord-Pas-de-Calais, *Deuxième séance de synthèse des groupes de prospective du Schéma régional d'Aménagement et du Développement du Territoire*, 28 mai 2002, Lens, In extenso, 64 p.

COMITES DE LIGNE :

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, SNCF, *Pour l'exploitation et le financement des services ferroviaire d'intérêt régional, Convention entre la région Nord-Pas-de-Calais et la SNCF*, 2002-2007.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte des comités de ligne TER de la région Nord-Pas-de-Calais*, 2003, 4 p.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de comités de ligne, TER Nord-Pas-de-Calais*, janvier 2005, 4 p.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte des comités de ligne TER de la région Nord-Pas de Calais*, janvier 2009, 8 p.

#### PROJET DREAM 2, DREAM+ :

Séminaire DREAM 2, « Démocratie locale, participation citoyenne ; rôle des TIC et de l'internet », mardi 17 février 2004, Communauté Urbaine de Dunkerque, Compte-rendu de la journée, 33 p.

Séminaire DREAM 2, « Information publique en ligne et transparence, les ambitions, les réalités, les possibles... », Villeneuve d'Ascq, 19 Octobre 2004, Compte rendu de la journée, 16 p.

Séminaire DREAM 2, « Interactions élus – citoyens ; l'appui des NTIC », hôtel de Ville de Cambrai, Compte rendu de la journée, 24 Mai 2005, 27 p.

Séminaire DREAM 2 « Concertation, débats, parole citoyenne ; Quelle place pour les TIC ? » Béthune, Jeudi 10 Novembre 2005, Compte rendu de la journée, 21 p.

Séminaire DREAM 2, Bilans et perspectives, Lille, Vendredi 02 juin 2006, Compte rendu de la journée, 18 p.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *DRESTIC, Les TIC au service de la participation citoyenne. Présentation du dispositif régional DREAM+*, 4 p.

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *DREAM+ : Volet de la stratégie régionale sur les TIC relative à la mobilisation des TIC au service de la démocratie locale et de la participation citoyenne. Présentation de l'action régionale*, 5 p.

#### POLITIQUE DE « CITOYENNETE » :

Ben Mensaoud Sonia, « Le programme de la commission Solidarité Internationale, Citoyenneté et Innovations Sociales de la région Nord Pas-de-Calais : Renforcer la citoyenneté et favoriser les initiatives locales à l'échelle régionale », *fiche réalisée par la banque de données Dialogue Proposition Histoires pour une citoyenneté Mondiale (DPH)*, créée par la Fondation pour la Progrès de l'Homme, Charles Léopold Mayer, 1999.

## Rhône-Alpes

#### CONSTRUIRE RHONE-ALPES ENSEMBLE :

Conseil régional Rhône-Alpes, *Construire Rhône-Alpes ensemble, le temps des réponses*, document édité à l'occasion de la réunion publique du 1<sup>er</sup> octobre 2005, 15 p.

Denis Muzet, *Démocratie participative – Construire Rhône-Alpes ensemble. Analyse des Réunions*, 11 mai 2005, 32 p.

#### ATELIERS CITOYENS :

Conseil régional Rhône-Alpes, 1<sup>er</sup> atelier citoyen Rhône-Alpes, *Avis du panel de citoyens sur le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes*, août 2006, 19 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, Expérimentation citoyenne des 7<sup>ème</sup> Journées Françaises de l'Evaluation, Lyon, 20 et 21 juin 2006, Avis du groupe de citoyens relatif à la place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques, 2006, 7 p.



Conseil régional Rhône-Alpes, 2<sup>ème</sup> atelier citoyen Rhône-Alpes, « *quels déplacements et quels transports en Rhône-Alpes à 10/15 ans ? Contribution à l'élaboration du schéma régional des transports* », avis du panel de citoyens, 2007, 19 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Réflexions du panel citoyens « nanotechnologies et décision publique »*, 2008, 9 p.

Michael Murray, *European Citizens' Panel initiative: A Contents Analysis of the Regional Reports*, European citizen's panel, novembre 2007, 23 p.

Matthieu Calame, *Action publique et développement rural : que veulent les citoyens ? Commentaire des attentes exprimées dans les rapports régionaux du Panel de Citoyens Européen*, décembre 2007, 23 p.

Groupe d'expérimentation citoyenne de la région Rhône-Alpes 2007), « La place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques : le point de vue d'un groupe de citoyens », in Jacquot Henri et Foucquet Annie (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert, pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, pp. 213-220. .

#### CONSEIL LOCAUX DE DEVELOPPEMENT :

Conseil Local de Développement ValDAC, *Actes de la journée d'étude du 16 mai 2009 « Faire vivre la Démocratie Participative sur le territoire Valence-Drôme- Ardèche-Centre »*, septembre 2009, 40 p.

#### RAPPORTS DE STAGE, MEMOIRES :

Ferrier Borris (2005) *De l'effet d'annonce politique à sa mise en place. Les réunions publiques comme enjeux et difficultés de construction d'un modèle de démocratie participative à l'échelle de la région Rhône-Alpes*, Mémoire de Master, Université lumière Lyon 2, Faculté de droit et de Science Politique, 116 p.

Palemagna-Korot Gilbert (2006), *La mobilisation des acteurs autour d'un projet de territoire. L'expérience du Conseil régional Rhône-Alpes par le Réseau régional de démocratie participative*, Rapport de stage, 55 p.

Tardy François (2006) *Rapport d'expérience sur l'« Atelier citoyen Ruralité » : compte-rendu et bilan de l'élaboration d'un dispositif participatif expérimental et innovant*, rapport de stage au conseil régional Rhône-Alpes du 14 février au 28 juillet 2006, Université lumière Lyon 2, Institut de la Communication, 95 p.

#### REVISION DES SCHEMAS REGIONAUX (SRADT, SRDTL, SRST) :

Conseil régional Rhône-Alpes, *Schéma régional d'Aménagement du Territoire, Rhône-Alpes demain : réinventons la proximité*, 1992, 119 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Schéma régional des Transports, Orientations stratégiques pour une politique des transports en Rhône-Alpes*, 1997, 30 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, Pour un tourisme innovant et durable*, 2008, 11 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Schéma régional des Services de Transports*, 2008, 208 p.

Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Lyon, 29 janvier 2007*, compte-rendu, 5 p.

Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Bourg en Bresse, 2 février 2007*, compte-rendu, 7 p.

- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Chambéry*, 9 février 2007, compte-rendu, 7 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Roanne*, 12 février 2007, compte-rendu, 7 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Valence*, 23 février 2007, compte-rendu, 8 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Saint-Étienne*, 26 février 2007, compte-rendu, 7 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Privas*, 2 mars 2007, compte-rendu, 9 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Grenoble*, 12 mars 2007, compte-rendu, 7 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation de Bourgoin-Jallieu*, 14 mars 2007, compte-rendu, 8 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation d'Annecy*, 21 mars 2007, compte-rendu, 8 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Débats-réunions de concertation d'Annemasse*, 28 mars 2007, compte-rendu, 10 p.
- Schéma régional des Services de Transports, *Les Assises du Schéma régional d Schéma régional des Transports de Rhône-Alpes*, 3 juillet 2006, document de restitution, 6 p.
- Schéma régional des Services de Transport, *Bilan*, document de restitution, 18 p.
- Schéma régional des Services de Transport, *Réunions de concertation SRT, Questions soumises au vote (réponses : Oui / Non)*, document de restitution, 1 p.
- Allocution de Jean-Jack Queyranne, Président de la région Rhône-Alpes, « Ouverture des Assises de synthèse du Schéma régional des Services de Transport (SRST) », Lundi 19 novembre 2007, 7 p

CONTRATS TERRITORIAUX EMPLOI-FORMATION :

- Conseil régional Rhône-Alpes, politique de l'emploi et de la formation, *Protocole d'accord Etat-région*, 5 juillet 2005.

EDITION DE LA REVUE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN PRATIQUES :

- La démocratie participative en pratiques, *Forum Citoyen Horizon Nord-Isère*, n°1, février 2006, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Le Conseil consultatif budgétaire de Pont-de-Claix*, n°2, mars 2006, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Fonda Rhône-Alpes : leçon de méthode en trois actes*, n°3, avril 2006, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Collectif Paroles de Femmes Rhône-Alpes : les femmes des quartiers populaires portent le changement social*, n°4, mai 2006, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *La participation des habitants dans l'agglomération grenobloise : un état des lieux en débat*, n°5, juin 2006, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Un projet de coopération intergénérationnelle pour le Pays « Une Autre Provence »*, n°6, aout 2006, 4 p.

- La démocratie participative en pratiques, *Bilan d'étape de la politique régionale de démocratie participative*, 23 septembre 2006, Conseil régional Rhône-Alpes, n°7, octobre 2006, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Plan Communal de Développement Durable Ville de Cran-Gevrier* 3 février 2007, n°8, avril 2007, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Les Universités Populaires Quart Monde*, n°9, juillet 2007, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *L'action sociale autrement : la démarche participative du centre Social Teisseire-Malherbe de Grenoble*, n°10, août 2007, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Le Conseil Local de Développement 5ème Pôle : la boîte à idées du territoire Montélimar-Marsanne-Dieulefit*, n° 11, novembre 2007, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Bilan de la Rencontre mondiale et perspectives sur les rendez-vous démocratie participative 2008*, n°12, avril 2008, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Le budget participatif de Grigny*, n°13, mai 2008, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *8 réunions publiques pour débattre de la démarche régionale de démocratie participative et contribuer à la « vision prospective régionale » (Rhône-Alpes 21)*, n°14, août 2009, 8 p.
- La démocratie participative en pratiques, *1ères rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. Regards croisés – enjeux et perspectives Conseil régional Rhône-Alpes*, 13 juin 2006, n° spécial, septembre 2006, 5 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Quelle peut être la place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques ? Expérimentation citoyenne Rhône-Alpes*, 10 juin – 19 juillet 2006, n° spécial, octobre 2006, 6 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Des citoyens tirent un premier bilan de leur participation aux Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF) Conseil régional Rhône-Alpes*, 12 septembre 2006, n° spécial, novembre 2006, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Atelier Citoyen : « Le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes »*, n° spécial, janvier 2008, 8 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Le comité des acteurs locaux du 20 mars 2007 pour enrichir la Rencontre mondiale des 10-11-12 décembre 2007*, n° spécial, mai 2007, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Le Comité des acteurs locaux du 22 septembre 2007 pour enrichir la Rencontre mondiale des 10-11-12 décembre 2007*, n° spécial, octobre 2007, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *« La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? » : les principaux apports de la Rencontre mondiale. Grenoble, Valence, St-Etienne, Lyon - 10, 11, 12 décembre 2007*, n° spécial, janvier 2008, 12 p.
- La démocratie participative en pratiques, *« Pauvreté, précarité : quelle démocratie participative pour quelles transformations ? » : les principaux apports de la Rencontre régionale du 29 novembre 2008*, n° spécial, janvier 2009, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *« La démocratie participative pour l'égalité femmes-hommes ». Les points forts de la Rencontre régionale et internationale des 6 et 7 mars 2009*, n°spécial, mai 2009, 4 p.
- La démocratie participative en pratiques, *Atelier élus/citoyens de réflexion sur la démocratie participative : « Associer les citoyens à la politique régionale, quel sens cela a-t-il ? » (Rhône-Alpes, mai-juin 2009)*, n°spécial, février 2010, 5 p.

#### BROCHURE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE :

Conseil régional Rhône-Alpes, *démocratie participative, une démarche ambitieuse, brochure de présentation*, 1<sup>ère</sup> édition, 2007, 16 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *démocratie participative, une démarche ambitieuse, brochure de présentation*, 2<sup>ème</sup> édition, 2008, 12 p.

#### DISCOURS OFFICIELS DES ELUS REGIONAUX :

Vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes délégué à la démocratie participative, Intervention lors de la rencontre régionale « Pauvreté, précarité : quelle démocratie participative, pour quelles transformations ? », 29 novembre 2008, conseil régional Rhône-Alpes, 4 p.

Président de région, *Discours d'ouverture du colloque « Premières rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. Regards croisés, enjeux et perspectives »*, 13 juin 2006, 6 p.

Vice-président délégué à la démocratie participative, au nom du conseil régional Rhône-Alpes « Contribution du Conseil régional Rhône Alpes sur la question : démocratie participative et nanotechnologies », Commission Nationale du Débat Public, octobre 2009, 2 p.

#### COLLOQUES ET RENCONTRES :

Conseil régional Rhône-Alpes, *Premières rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. Regards croisés, enjeux et perspectives*, actes du colloque, 2006, 95 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Premier atelier citoyen Rhône-Alpes. Avis du panel de citoyens sur le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes*, Juillet 2006, 17 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Point d'étape sur la démocratie participative et présentation de l'avis citoyen sur le rôle et l'avenir des zones rurales en Europe*, séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006, 8 p.

Pierre Calame, « Contribution de Pierre Calame, Directeur Général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour *Le Progrès de l'Homme*. Document réalisé à l'occasion de la rencontre mondiale « Démocratie participative, pour quel développement ? » organisée en décembre 2007 par la région Rhône Alpes », Lyon 2007, 15 p.

#### GROUPES TERRITORIAUX DE CONCERTATION ET COMITES DE LIGNE :

Groupe territorial de concertation « Dauphiné », réunion du 26 novembre 2002, tenue à Grenoble, compte-rendu, 6 p.

Groupe territorial de concertation « Forez – Gier – Ondaine », réunion du 21 janvier 2003, tenue à Saint Etienne, compte-rendu, 6 p.

Groupe territorial de concertation « Genevois - Chablais », Réunion du 13 mars 2003, tenue à Annemasse, compte-rendu, 6 p.

Groupe territorial de concertation « Drôme Ardèche Sud », réunion du 22 mai 2003, tenue à Guilhaud Granges, compte-rendu, 8 p.

Groupe territorial de concertation « Vallée de l'Arve », réunion du 8 juillet 2003, tenue à Sallanches, compte-rendu, 6 p.

Groupe territorial de concertation « Nord Isère », réunion du 30 octobre 2003, tenue à Bourgoin-Jallieu, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne Lyon / Givors / Saint-Etienne / Firminy, réunion du 4 novembre 2004, tenue à Saint-Etienne, compte-rendu, 6 p.

Comité de ligne Saint-Etienne / Montbrison / Clermont-Ferrand, réunion du 26 novembre 2004, tenue à Bonson, compte-rendu, 4 p.

Comité de ligne Annecy / La Roche sur Foron / St Gervais et la Roche sur Foron / Genève, réunion du 29 novembre 2004, tenue à Annecy, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne Valence / Montélimar / Avignon, réunion du 2 décembre 2004, tenue à Guilhaud-Granges, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne Valence / Crest / Die / Luc en Diois, réunion du 14 décembre 2004, tenue à Guilhaud-Granges, compte-rendu, 11 p.

Comité de ligne Saint-Etienne / Feurs / Roanne, réunion du 15 décembre 2004, tenue à Feurs, compte-rendu, 4 p.

Comité de ligne Evian / Thonon / Annemasse / Genève et Annemasse / Bellegarde, réunion du 3 janvier 2005, tenue à Annemasse, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne St Gervais / Chamonix / Vallorcine, réunion du 17 janvier 2005, tenue Chamonix, compte-rendu, 8 p.

Comité de ligne La Tour du Pin / Rives / Voiron / Grenoble, réunion du 18 janvier 2005, tenue à Voiron, compte-rendu, 11 p.

Comité de ligne de l'Ouest Lyonnais, réunion du 26 janvier 2005, tenue à Tassin-la-Demi-Lune, compte-rendu, 6 p.

Comité de ligne Culoz / Bellegarde / Genève (et autocars Bellegarde / Gex / Divonn, réunion du 27 janvier 2005, tenue à Bellegarde sur Valserine, compte-rendu, 4 p.

Comité de ligne Ardèche Sud (autocars), réunion du 11 février 2005, tenue à Privas, compte-rendu, 8 p.

Comité de ligne Saint-Etienne / Feurs / Roanne, réunion du 9 mai 2005, tenue à Feurs, compte-rendu, 4 p.

Comité de ligne Ardèche Sud (autocars), réunion du 23 mai 2005, tenue à Aubenas, compte-rendu, 9 p.

Comité de ligne St Gervais / Chamonix / Vallorcine, réunion du 26 mai 2005, tenue à Chamonix, compte-rendu, 8 p.

Comité de ligne de l'Ouest Lyonnais, réunion du 27 mai 2005, tenue à Brignais, compte-rendu, 9 p.

Comité de ligne Culoz / Bellegarde / Genève (et autocars Bellegarde / Gex / Divonn réunion du 29 mai 2005, tenue à Bellegarde, compte-rendu, 11 p.

Comité de ligne Lyon / St André le Gaz, réunion du 9 juin 2005, tenue à Bourgoin, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne Lyon / Givors / Saint-Etienne / Firminy, réunion du 9 juin 2005, tenue à Saint Etienne, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne Evian / Thonon / Annemasse / Genève et Annemasse / Bellegarde, réunion du 10 juin 2005, tenue à Annemasse, compte-rendu, 10 p.

Comité de ligne Saint-Etienne / Montbrison / Clermont-Ferrand, réunion du 14 juin 2005, tenue à Bonson, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne Valence / Crest / Die / Luc en Diois, réunion du 30 juin 2005, tenue à Guilhaud-Granges, compte-rendu, 11 p.

Comité de ligne Annecy / La Roche sur Foron / St Gervais et la Roche sur Foron / Genève, réunion du 4 juillet 2005, tenue à La Roche sur Foron, compte-rendu, 7 p.

Comité de ligne Valence / Montélimar / Avignon, réunion du 7 juillet 2005, tenue à Lorient, compte-rendu, 7 p.

### ***Publication des acteurs étudiés.***

Les ouvrages et articles répertoriés dans cette catégorie ont été publiés ou contiennent des textes publiés par des agents impliqués, de manière plus ou moins directe, dans le développement de la démocratie participative en région,

Association des régions de France, Fondation Internet Nouvelle Génération, Paul Christian (dir.) (2007), *Le défi numérique des Territoires. Réinventer l'action publique*, Paris, Autrement

Bavay Francine (2008) « Une nouvelle approche politique est possible ! Elle ne passe pas par l'opposition permanente », *Mouvements*, publié sur le site Internet de la revue le 12 décembre 2008.

Braouezec Patrick et Loche Bernard (2000), *Drôle de coco*, Albin Michel, 2000 ;

Braouezec Patrick et Loche Bernard (2004), *Politique à tous les étages - De Saint-Denis à Porto Alegre*, La Découverte.

Buchet Pascal et Soulage Bernard (2006) « Construire une société juste et décentralisée », *La revue socialiste*, n°24, pp.

Canfin Philippe et Séjeau Wilfried (2008) *C'est pollué près de chez vous. Les scandales écologiques en France*, Paris, Les Petits Matins.

Coulon Patrick (dir.) (2007) *Démocratie participative et transformation sociale*, Paris, Syllepse.

Courlet Claude et Soulage Bernard (dir.) (1994) *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, l'Harmattan.

Cuvellier Mariette (2001) *Le TGV du Prince*, Paris, Dagerno.

Delafosse Pascal et Mouterde François (2007) « La conférence citoyenne au service de l'évaluation : le Fonds de participation des habitants de la région Nord-Pas-de-Calais, in Jacquot Henri et Foucquet Annie (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert, pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, pp. 187-198.

Economie et Humanisme (2007) *La Participation des Citoyens, promesse de développement*, n° 382.

Grass Gérard (2008) « La démocratie participative : le goût du politique », *Revue Urbanisme*, n°358, pp. 45-47.

Hervé Michel, D'Iribarne Alain, Bourguinat Elisabeth (2007), *De la pyramide aux réseaux : Récits d'une expérience de démocratie participative*, Paris, Autrement.

Huchon Jean-Paul (1993) *Jours tranquilles à Matignon*, éd. Broché

Huchon Jean-Paul (2002) *La montagne des singes*, éd. Broché

Huchon Jean-Paul (2004) *Ceux qui aiment ne peuvent pas perdre*, éd. Broché

Huchon Jean-Paul (2008) *De battre ma gauche s'est arrêtée*, éd. Broché.

Jacquot Henri (2007) « Introduction : Nouveau management public, nouvelle intervention citoyenne : un double défi pour l'évaluation des actions et politiques publiques », in Jacquot Henri

- et Foucquet Annie (dir.) *Le citoyen, l'élu, l'expert, pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, pp. 15-28.
- Laurens Pierre-Laurens (2003), « Penser et agir ensemble à l'échelle régionale », in Fairon François et Noy Frédéric (dir.), *Itinéraires vers le 21e siècle. Récits de témoins engagés lors de l'assemblée mondiale des citoyens, Lille 2001*, éd. Charles Léopold Mayer, pp. 39-44
- Lusson Patrick (2006) « Une démarche prospective et participative : Millénaire 3. L'expérience prospective de la Communauté Urbaine de Lyon », *Territoires 2030*, n°3, pp. 81-93
- Picheral Jean-Blaise et Toulotte Martine (2006) « Démocratie participative, jurys citoyens, budgets participatifs... contribution au débat actuel. Réaffirmer le caractère radical, transformateur et anti-néolibéral des démarches de budget participatif », contribution en date du 06 novembre 2006.
- Thiéry Laurence (2002) « Le modèle des FPH du Nord-Pas-de-Calais. Levier d'une dynamique citoyenne individuelle et collective », *Les cahiers du DSU*, septembre 2002, pp. 15-16

### ***Documents politiques et presse militante.***

Les documents inventoriés ci-dessous sont des documents produits à l'occasion de campagnes électorales (tracts), de meetings politiques, soit par les partis et candidats eux-mêmes, soit par des observateurs militants. Ils regroupent également les articles de presse publiés par des élus ou des participants à propos des démarches participatives engagées.

Bernard Soulage, « Sauver Rhône-Alpes de la « confusion » », *Libération*, 11/05/1998.

Territoires, *Dossier spécial « Election régionale 2004 »*, n°443, 2003

Francine Bavay, *Déclaration de candidature aux élections régionales de la vice-présidente*, publiée sur le site Internet de la fédération des Hauts-de-Seine du Parti Vert, le vendredi 26 septembre 2003.

François Patriat, candidat socialiste à la présidence de la région Bourgogne, « La Bourgogne en questions... N'hésitez pas à prendre la parole pour dire ce que vous pensez, proposez et voulez pour la Bourgogne », Forum de Dijon, 10 décembre 2003, diaporama de présentation, 17 p.

François Patriat, candidat socialiste à la présidence de la région Bourgogne, « La Bourgogne en questions... N'hésitez pas à prendre la parole pour dire ce que vous pensez, proposez et voulez pour la Bourgogne », Forum d'Auxerre, 11 décembre 2003, diaporama de présentation, 17 p.

François Patriat, candidat socialiste à la présidence de la région Bourgogne, « La Bourgogne en questions... N'hésitez pas à prendre la parole pour dire ce que vous pensez, proposez et voulez pour la Bourgogne », Forum de Montceau-les-Mines, 12 décembre 2003, diaporama de présentation, 17 p.

François Patriat, candidat socialiste à la présidence de la région Bourgogne, « La Bourgogne en questions... N'hésitez pas à prendre la parole pour dire ce que vous pensez, proposez et voulez pour la Bourgogne », Forum de Nevers, 18 décembre 2003, diaporama de présentation, 18 p.

François Patriat, Candidat socialiste à la présidence de la région Bourgogne, « La Bourgogne en questions... Elaborons ensemble le contrat pour la Bourgogne pour les élections régionales de mars 2004 », Forum régional, Dijon, 24 janvier 2004, diaporama de présentation, 57 p.

Manuel Domergue, « Régions : du participatif plein les bouches », *Territoires*, n°449, juin 2004.

- François Patriat, candidat socialiste à la présidence de la région Bourgogne, *La Bourgogne en question*, document de campagne électorale, 2004, 4 p.
- Groupe Vert Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *1998-2003 - L'action des élus verts de la région Nord-Pas-de-Calais*, 2004, 69 p.
- Liste de rassemblement de la gauche, Socialistes, Radicaux et Verts, *Huchon avec les franciliens. Notre projet*, élection du 21 mars 2004, tract électoral, 8 p.
- Liste de rassemblement de la gauche, Socialistes, Radicaux et Verts, *Bien vivre en Ile-de-France. Pour une région humaine et forte. Notre Projet*, élections des 21-28 mars 2004, tract électoral, p. 24
- Parti Communiste Français, *Projet des communistes pour l'Ile-de-France*, élection du 21 mars 2004, tract électoral, 15 p.
- Rassemblement de la gauche pour une Bourgogne républicaine, sociale et écologique, *Notre Contrat pour la Bourgogne*, élection des 21 et 28 mars 2004, février 2004, tract électoral, 16 p.
- Rhône-Alpes pour tous avec la gauche, *7 engagements pour tous les rhônalpins*, élection du 21 mars 2004, tract électoral, 2 p.
- Auteur Inconnu, « Julien Sanchez, le représentant du Front au « CRJ » d'Île-de-France », *Français d'Abord*, n°415, juin 2006, p. 24.
- Auteur Inconnu, « Entretien avec Julien Sanchez, élu au Conseil régional des Jeunes d'Ile-de-France ; « Les jeunes veulent une politique plus audacieuse, efficace et surtout de vérité. C'est ce que le front propose depuis toujours » », *National Hebdo*, semaine du 25 au 31 mai 2006, p. 10.
- Auteur Inconnu, « L'avis du représentant FN censuré ! », *National Hebdo*, semaine du 27 juillet au 2 aout 2006, p. 11.
- Temps Nouveaux, Compte-rendu de la conférence « Quelles pistes pour accroître la participation des citoyens à l'élaboration de la loi ? », assemblée nationale, 12 septembre 2006, 11 p.
- Jean-Jack Queyranne, « Pour une démocratie renouvelée », *Les Echos*, 24 novembre 2006.
- Claire Villiers, « Une articulation de la rue et des urnes », *L'Humanité Dimanche*, 10 février 2007
- François Auguste, « Avoir le courage de partager le pouvoir », *L'Humanité Dimanche*, 10 février 2007
- François Auguste, « Démocratie participative : des rencontres mondiales en Rhône-Alpes », *L'Humanité*, 03 avril 2007
- François Auguste, « Une VI<sup>ème</sup> république sociale, démocratique, participative », *L'Humanité*, 05 avril 2007
- François Auguste, « Démocratie participative : des rencontres mondiales en Rhône-Alpes », *L'Humanité*, 06 avril 2007
- François Auguste, Jacques Beaudrier et Marjolaine Reauze, « Une nouvelle façon d'exercer le pouvoir », *L'Humanité*, 02 octobre 2007
- Parti socialiste, « Fonder la démocratie participative », contribution au congrès national de Reims, présentée par le premier secrétaire fédéral de la Côte-d'Or, 2008, 4 p.
- Rémi Lefebvre, « Opinion et participation. La campagne présidentielle de Ségolène Royal », *La vie des Idées*, 17/04/2008, 14 p.



## *Articles de presse*

Les articles de presse répertoriés ci-dessous ont constitué une base documentaire discontinue, constituée en fonction des recherches concernant les dispositifs. Le nom des auteurs (ou leurs initiales) figure lorsque cette information est connue. La mention « Auteur inconnu » signale l'absence du nom de l'auteur, soit que celui-ci soit absent, soit qu'il s'agisse d'une dépêche ou d'une brève.

### Presse quotidienne nationale

#### LE MONDE :

C. Garin, « Pour les régionales de 2004, les Verts d'Ile-de-France envisagent un accord avec le PS », *Le Monde*, 17 /07/2003.

C. Perruchot, « En Bourgogne, les militants socialistes désignent François Patriat comme tête de liste », *Le Monde*, 9/10/2003.

Tribune cosignée par Aurélie Filippetti (PS), Christophe Girard (PS), Pénélope Komites (Verts), Alain Riou (Verts), Michel Vampouille (Verts) et Arlette Zilberg (Verts) « Tariq Ramadan et l'Altermondialisme. Tout le monde n'a pas sa place au FSE », *Le Monde*, 7/11/2003.

C. Monnot, « Une liste pour battre la droite et l'extrême droite sur le contenu », *Le Monde*, 8/11/2003.

C. Garin, « Les Verts franciliens votent l'union avec le PS aux régionales », *Le Monde*, 2/12/2003.

C. Monnot, « M. Braouezec (PCF) ne veut pas d'une "liste du parti avec quelques otages » en Ile-de-France », *Le Monde*, 19/12/2003.

C. Monnot, « Ile-de-France : accord entre le PCF et le Collectif pour une alternative citoyenne », *Le Monde*, 27/01/2004.

F. Chirot, « La Bourgogne va tester la démocratie participative », *Le Monde*, 08/04/2004.

B. Jérôme, « La gauche constitue des états-majors régionaux à sa main », *Le Monde*, 9/10/2004.

B. Jérôme, « Les régions réinventent la démocratie participative », *Le Monde*, 05/07/2005.

B. Jérôme, « Trois questions à Loïc Blondiaux », *Le Monde*, 05/07/2005.

B. Jérôme, « Le PS veut transformer les régions en "laboratoire de l'action publique" », *Le Monde*, H. Kempf, P. Le Hir, « L'ouverture du pôle Minatec cristallise la critique des nanotechnologies », *Le Monde*, 31/03/2006.

M. Delberghe, « Ségolène Royal en son jardin », *Le Monde*, 08/02/2007.

J-P. Huchon, « Les discours amoureux sur le Grand Paris, c'est bien, mais nous préférons des preuves d'amour », *Le Monde*, 11/01/2008.

Auteur inconnu, « L'UMP ouvre en catimini son nouveau site Internet », *Le Monde.fr*, 08/01/2010.

#### L'HUMANITE, L'HUMANITE DIMANCHE :

J-M. Diricq, « La force qui compte », *L'Humanité*, 01/04/1992.

J. Sellem, « Un appel de 91 personnalités », *L'Humanité*, 10/11/2003.

M. Ulrich, « Droite, danger absolu », *L'Humanité*, 31/01/2004.

- S. Crépel, « Démocratiser la démocratie », *L'Humanité*, 04/11/2004.
- E. Rive, « Rhône-Alpes : du scepticisme à la conviction », *L'Humanité*, 13/11/2004.
- T. H., « Démocratie participative pour un projet régional », *L'Humanité*, 13/11/2004.
- Auteur inconnu, « Démocratie participative en Ile de France », *L'Humanité*, 18/11/2004.
- E. Rive, « La démocratie par les actes », *L'Humanité*, 05/10/2005.
- P. Laurent, « Rhône-Alpes teste la démocratie participative à grande échelle », *L'Humanité Dimanche*, 29/06/2006.
- J. Sellem, « "La démocratie participative ce n'est pas la méfiance" », *L'Humanité*, 31/10/2006.
- P. Le Hyarick, « L'exigence démocratique, de la cité à l'entreprise », *L'Humanité*, 26/11/2006.
- E. Rive, « Nous sommes des experts du quotidien », *L'Humanité*, 14/12/2006.
- L. Degoy, « La démocratie participative : du fourre tout à la lutte », *L'Humanité*, 19/02/2007.
- M. Start, « "La démocratie citoyenne moteur du changement" », *L'Humanité Dimanche*, 15/11/2007.
- M. Start, « Les chantiers de la démocratie participative », *L'Humanité Dimanche*, 15/11/2007.
- S. Crépel, « Signifier la rupture avec la Ve République », *L'Humanité*, 07/12/2007.
- S. Crépel, « 1500 voix réinventent la démocratie », *L'Humanité*, 20/12/2007.
- S. Crépel, « Un mouvement profond de participation aux décisions », *L'Humanité*, 20/12/2007.

#### LIBERATION :

- B. Grosjean, « Soisson l'embrouille réélu avec les voix du FN. L'ancien maire d'Auxerre remporte la région Bourgogne », *Libération*, 08/04/1998.
- F. Devinat, « Démissions au sein du comité culturel créé par Jean-Pierre Soisson. Des «sages» étaient accusés d'être l'alibi du président de région élu avec les voix FN », *Libération*, 01/04/1999.
- R. Garrigos « « Saga-cités» passe à la trappe. L'émission de France 3 dédiée aux banlieues, depuis 1991, est supprimée », *Libération*, 17/05/2002.
- A. Auffray, « Elections de 2004, les Verts solitaires », *Libération*, 16/06/2003.
- R. Lecadre et P. Rochiccioli, « Procès des marchés truqués d'Ile-de-France : Cinquante ans de sursis », *Libération*, 27/10/2005.
- S. Huet, « Nanotechnologies: l'avis du peuple », *Libération*, 23 janvier 2007.

#### LE FIGARO :

- E. Freyssenet, N. Barotte, G. Tabard, « Ile-de-France : Buffet prête à y aller sans le PS », *Le Figaro*, 10/12/2003.
- F. Poignard, « La nouvelle synthèse politique de Jean-Jack Queyranne », *Le Figaro*, 21/01/2004.
- Auteur inconnu, « Nanotechnologies : l'avis des Franciliens », *Le Figaro*, 23 janvier 2007.

#### LA CROIX :

- Dossier, « Démocratie participative : jusqu'ou aller ? », *La Croix*, 30/10/2006.
- Dossier, D. Peiron, « La démocratie participative suppose la formation des citoyens », *La Croix*, 30/10/2006.
- Dossier, « Repères : des expériences françaises », *La Croix*, 30/10/2006.

Dossier, L. De Boissieu, « La droite oppose le suffrage universel à la démocratie participative », *La Croix*, 30/10/2006.

Dossier, M. Castagnet, « Il est stimulant de se faire prendre ses idées », *La Croix*, 30/10/2006.

Dossier, A. Gigon Bormann, « La démocratie helvétique de concordance s'essouffle », *La Croix*, 30/10/2006.

Dossier, E. Medjahed, « Parole de jeune », *La Croix*, 30/10/2006.

B. Tosserai, « A Grigny, le budget participatif au crible du bon sens », *La Croix*, 20/02/2008.

LES ECHOS :

E. Freyssenet, « Poitou Charentes : le bilan Royal », *Les Echos*, 03/02/2006.

C. Ducruet et Isabelle Bellin, « Les nanotech sur la sellette », *Les Echos*, 18/10/2006.

LA GAZETTE DES COMMUNES, LOCALTIS, LE COURRIER DES MAIRES :

T. Beurey, « La région Nord-Pas-de-Calais veut doper la démocratie électronique locale », *Localtis*, 02/12/2004.

Auteur inconnu, « Démocratie participative : Rhône-Alpes veut mettre les élus en réseau », *Localtis*, 07/02/2005.

Auteur inconnu, « Naissance à Lyon de l'euro-région alpes méditerranée », *La gazette des communes*, 27/11/2006.

Auteur inconnu, « Enjeux 2006 : la parole aux élus et présidents de commission de l'ARF », *Le courrier des maires*, 24/04/2006.

M. Tendil, « Les régions débattent de leur avenir à Dijon », *Localtis*, 14/12/2006.

J-J. Talpin, « Centre : la région va financer les syndicats de salariés », *La gazette des communes*, 13/12/2006.

Auteur inconnu, « Les présidents de CESR rassurés », *La gazette des communes*, 01/01/2007.

Auteur inconnu, « Un nouveau souffle pour la démocratie participative », *La gazette des communes*, 08/01/2007.

Auteur inconnu, « Un blog s'invite dans un projet institutionnel », *La gazette des communes*, 08/01/2007.

C. Garcia, « Faire vivre un conseil de développement », *La gazette des communes*, 19/02/2007.

A. Pifarreti et Jean-Baptiste Forray, « Décentralisation : son avenir en débat », *La gazette des communes*, 26/02/2007.

L. Derriano, « La région Pays de la Loire lance quatre appels à projets », *Localtis*, 17/04/2007.

AUTRES TITRES :

Auteur inconnu, « PACA : le conseil régional lance une démarche de démocratie participative dans les lycées », *AEF presse*, 15/12/2004.

Auteur inconnu, « Les citoyens vont se pencher sur les nanotechnologies », *20 minutes*, 11 octobre 2006.

Auteur inconnu, « Les nanotech sur la sellette », *Les Echos*, 18/11/2006.

J.-B. Quiot, « « Jurys citoyens » : l'important c'est de participer », *Politis*, 02/11/2006.

C. Ducruet, « Les citoyens d'Ile-de-France favorables aux nanotechnologies », *Les Echos*, 23 janvier 2007.

Auteur inconnu, « Les franciliens favorables aux « nanotechs » », *Metro*, 23 janvier 2007.

Auteur inconnu, « Francine Bavay, pro-Bové, suspendue de la direction », *Le Nouvel Observateur*, 02/02/2007.

L. Chavane, « Ségolène Royal mise sur une vraie régionalisation », *Le Figaro Economie*, 15/03/2007.

B. Bonnefous, « La vitrine poitevine de Ségolène Royal », *20 Minutes*, 06/04/2007.

Auteur inconnu, « Ségolène Royal en réserve », *Le Point*, 16/08/2007.

P. Chibani-Jacquot, « Le sillon participatif », *Politis*, 20/12/2007.

Auteur inconnu, « Les créateurs des possibles, quand l'UMP fait plouf », *le NouvelObs.com*, 08/01/2010.

Auteur inconnu, « Alain Juppé, adepte de la « démocratie participative » et du vélo », *Les Echos.fr*, 08/02/2010.

Auteur inconnu, « La SNCF confirme une commande de 80 TER à Bombardier », *La Tribune*, 24/02/2010.

### Presse quotidienne régionale

Auteur inconnu, « François Patriat sur deux fronts », *Le Bien Public*, 15/02/2001.

Auteur inconnu, « François Patriat est reparti fâché de Frangy », *Le Bien Public*, 26/08/2003.

Auteur inconnu, « régionales : Les réactions après l'élection de François Patriat », *Le Bien Public*, 10/10/2003.

J.-J. Billon, « Les Verts hissent les couleurs », *Le Progrès*, 8/12/2003.

J.-J. Billon, « Régionales : Verts contre Verts », *Le Progrès*, 3/02/2004.

G. Prévost, « Régionales : le Parti communiste attend un geste des socialistes », *Le Progrès*, 17/01/2004.

M. Bellaton, « Le PC signe un accord avec le Parti Socialiste », *Le Dauphiné Libéré*, 9/02/2004.

Auteur inconnu, « Jean-Michel Bochaton préside le groupe communiste », *Le Progrès*, 14/10/2004.

E. Chambard, « La majorité asticotée par les Verts », *Le Progrès*, 18/10/2004.

M. Bellaton, « Décider et agir ensemble », *Le Dauphiné Libéré*, 18/10/2004.

Auteur inconnu, « Montélimar, Marsanne et Dieulefit ensemble avec la région Rhône-Alpes », *Le Dauphiné Libéré*, 28/10/2004.

F. Samard, « TER : naissance d'un lieu de dialogue pour associer les usagers », *Le Progrès*, 04/11/2004.

J. Y.- M., « A l'écoute des voies sur la voie Saint-Etienne Feurs-Roanne », *La Tribune - Le Progrès*, 21/12/2004.

R. Chabannes, « La démocratie participative à l'œuvre », *Le Dauphiné Libéré*, 24/11/2004.

F. Le Stir, « Faire avancer le dialogue avec les usagers », *Le Progrès*, 25/11/2004.

Auteur inconnu, « Politique de la ville : Rhône-Alpes précise son rôle », *Le Tout Lyon*, 26/11/2004.

J.-C. Colomine, "La ponctualité, c'est pas terrible", *Le Dauphiné Libéré*, 28/11/2004.

M. Bellaton, La démocratie participative sur les rails, *Le Dauphiné Libéré*, 17/01/2005.

Auteur inconnu, « région : la démocratie participative en débat », *Le Dauphiné Libéré*, 08/02/2005.

E. Chambard, « La région veut écouter "les vrais gens" », *Le Progrès*, 10/02/2005.

Auteur inconnu, « La région part à la rencontre de ses citoyens », *L'Essor Savoyard*, 11/02/2005.

Auteur inconnu, « La région veut renouer le dialogue », *Le Dauphiné Libéré*, 11/02/2005.

T. Danancher, « Les rhônalpins formulent leurs attentes », *Lyon Figaro*, 15/02/2005.

Auteur inconnu, « Première réunion du réseau régional », *Le Progrès*, 22/02/2005.

Auteur inconnu, « Vous souhaitez construire », *Le Dauphiné Libéré*, 23/02/2005.

Auteur inconnu, « Construire Rhône-Alpes ensemble », *Drôme Hebdo*, 25/02/2005.

Auteur inconnu, « L'ordre des choses », *Le Tout Lyon*, 25/02/2005.

Auteur inconnu, « Démocratie », *La Tribune - Le Progrès*, 25/02/2005.

M. Bellaton, "Il faut écouter les gens", *Le Dauphiné Libéré*, 26/02/2005.

Auteur inconnu, « Grand'messe du CLD : un exemple de démocratie participative », *Le Patriote*, 03/03/2005.

D. Goubatian, « Parole aux Rhônalpins », *La Tribune - Le Progrès*, 08/03/2005.

Auteur inconnu, « « Construire Rhône-Alpes ensemble... » le 18 mars à Chambéry », *Le Dauphiné Libéré*, 08/03/2005.

E. Dufféal, « Quand la région donne la parole aux citoyens », *Le Dauphiné Libéré*, 11/03/2005.

Auteur inconnu, « Réunions », *La Gazette de la Loire*, 14/03/2005.

S. Riband, « Construire Rhône-Alpes ensemble », *L'Echo le Valentinois Drôme Ardèche*, 14/03/2005.

P. F., « La région prend note », *Le Dauphiné Libéré*, 15/03/2005.

J-M. B., « La région et les citoyens », *La tribune de Montélimard*, 17/03/2005.

Auteur inconnu, « Tournée », *La gazette de la Loire*, 18/03/2005.

B. J., « Les Savoyards parlent de leur région », *Le Dauphiné Libéré*, 21/03/2005.

Sébastien Perrier, « La région tend l'oreille aux citoyens », *Lyon Capitale*, 23/03/2005.

G. B., « Jean Jack Queyranne : opération communication », *La Vie Nouvelle*, 24/03/2005.

J-M. P., « Oral réussi pour Jean Jack Queyranne », *Le Progrès*, 24/03/2005.

Chantal Lajus, « Jean Jack Queyranne à Peronnas : "pas un coup pour rien" », *La Voie de l'Ain*, 25/03/2005.

E. Chambard, « La démocratie participative suscite des espoirs », *Le Progrès*, 29/03/2005.

Auteur inconnu, « La démocratie participative. Construire Rhône-Alpes ensemble à Donzères », *La tribune de Montélimar*, 07/04/2005.

Auteur inconnu, « Les rhônalpins parlent aux rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 08/04/2005.

C. Lajus, « On ne peut pas tout gouverner de Charbonnières », *Drôme Hebdo*, 15/04/2005.

Auteur inconnu, « Jean Jaques Queyranne à Alpexpo », *Le Dauphiné Libéré*, 13/04/2005.

Auteur inconnu, « Une leçon de démocratie participative avec Queyranne », *L'Essor Savoyard*, 14/04/2005.

H. L., « Ils ont participé ! », *La tribune de Montélimar*, 22/04/2005.

Auteur inconnu, « CDRA : Stimuler la participation citoyenne », *La tribune de Montélimar*, 28/04/2005.

P. Lecoq, « Le conseil régional consulte sur son plan d'aides économiques », *Le Progrès*, 12/05/2005.

Auteur inconnu, « Conseil de développement : au travail maintenant ! », *La tribune de Montélimard*, 02/06/2005.

F. Rolland, « Un nouveau territoire est né », *L'écho le Valentinois Drôme Ardèche*, 04/06/2005.

Auteur inconnu, « Rentrée de Jean Jacques Queyranne », *Les Affiches Lyonnaises*, 13/09/2005.

M. Bellaton, « Cent réponses concrètes aux propositions des rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 19/09/2005.

M. Bellaton, « La parole aux Rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 13/10/2005.

M. Bellaton, « Rhône-alpes affiche ses ambitions », *Le Dauphiné Libéré*, 08/11/2005.

Auteur inconnu, « Après le contrat global, le contrat local de développement », *La voix de l'Ain*, 28/11/2005.

Auteur Inconnu, « C'est le porte-parole des handicapés », *Le Parisien, édition de La Celles-Saint-Cloud*, 27/12/2005.

J-M. P., « Laurent Guillemot dirigera l'antenne du conseil régional », *Le Progrès*, 14/01/2006.

Auteur inconnu, « La région ouvre ses portes », *Le Dauphiné Libéré*, 15/03/2006.

D. Le Petitgalland, « Le pays roannais : « une porte de Rhône-Alpes » », *La Tribune - Le Progrès*, 23/04/2006.

Auteur inconnu, « La région tire au sort ses citoyens participatifs », *Lyon Capitale*, 25/04/2006.

Auteur inconnu, « démocratie participative : l'atelier citoyen », *Le Tout Lyon*, 06/05/2006.

M. Bellaton, « La région lance les ateliers citoyens », *Le Dauphiné Libéré*, 13/05/2006.

C. Pétilion, « Comment encourager la participation des jeunes », *La Gazette de la Loire*, 05/06/2006.

O. F., « Conseil régional : faire avancer la démocratie participative », *Le Dauphiné Libéré*, 05/06/2006.

M. Rivet Paturel, « La démocratie participative en recherche d'évolution », *Le Progrès*, 14/06/2006.

M. Rivet Paturel, « Tous les élus n'ont pas envie de partager le pouvoir », *Le Progrès*, 14/06/2006.

M. Bellaton, « La démocratie participative est enclenchée », *Le Dauphiné Libéré*, 18/06/2006.

S. Riband, « Des contrats pour une nouvelle dynamique des territoires », *L'écho*, 01/07/2006.

F. Samard, « Schéma régional des Transports : le temps de la concertation », *Le Progrès*, 04/07/2006.

Auteur inconnu, « Démocratie participative : 40 projets retenus », *Le Progrès*, 24/07/2006.

Auteur inconnu, « La démocratie participative à l'œuvre », *L'Hebdo de Savoie*, 31/07/2006.

J-M. P., « Portes ouvertes à l'antenne burgienne du conseil régional », *Le Progrès*, 10/10/2006.

Auteur inconnu, « Pour promouvoir la citoyenneté des jeunes », *Le Dauphiné Libéré*, 19/11/2006.

F. Rolland, « Naissance d'un territoire », *L'écho*, 25/11/2006.

Auteur inconnu, « Les jurys citoyens de Queyranne », *Lyon Capitale*, 28/11/2006.

Auteur inconnu, « Outil de réflexions et d'actions », *Le Dauphiné Libéré*, 28/11/2006.

Auteur inconnu, « Relever pour vous », *Le Tout Lyon*, 02/12/2006.

Auteur inconnu, « La parole aux Rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 03/12/2006.

Auteur inconnu, « Conseil local de développement : un outil de démocratie participative », *Le Progrès*, 19/01/2007.

F. Samard, « L'heure de la concertation pour le schéma régional des transports », *Le Progrès*, 29/01/2007.

X. T., « Transport : la région joue la concertation », *MET*, 30/01/2007.

Auteur inconnu, « La région près de chez vous », *Le Dauphiné Libéré*, 30/01/2007.

Auteur inconnu, « Participatif », *La gazette de la Loire*, 02/02/2007.

Auteur inconnu, « Appel à la participation citoyenne en Rhône-Alpes », *Le Tout Lyon*, 03/02/2007.

Auteur inconnu, « Le PCDD passé au grill », *Le Dauphiné Libéré*, 06/02/2007.

Auteur inconnu, « Le contrat local de développement », *Le Progrès*, 08/02/2007.

Auteur inconnu, « On recrute de nouveaux membres », *Le Dauphiné Libéré*, 12/02/2007.

Auteur inconnu, « "Le CDL n'est pas un contre pouvoir" », *Le Dauphiné Libéré*, 12/02/2007.

Auteur inconnu, « Les citoyens passent à l'action », *Le Dauphiné Libéré*, 13/02/2007.

F. Blanc, « Les transports du futur se décident maintenant », *Le Progrès*, 15/02/2007.

Auteur inconnu, « Transport : la région veut se doter d'une vision à long terme », *Le Tout Lyon*, 24/02/2007.

Auteur inconnu, « Un schéma participatif », *Le Dauphiné Libéré*, 14/03/2007.

Auteur inconnu, « Lorraine : le conseil régional des jeunes est installé », *AEF*, 07/06/2007.

Auteur inconnu, « La démocratie participative en action », *Le Dauphiné Libéré*, 05/09/2007.

Auteur inconnu, « Pour une nouvelle démocratie », *Le Dauphiné Libéré*, 06/10/2007.

O. L., « Jeunesse : les rencontres mondiales à Lyon », *Le Progrès*, 08/11/2007.

Auteur inconnu, « Démocratie participative », *Le Dauphiné Libéré*, 16/11/2007.

S. R., « Les usagers sur de bons rails », *Les Affiches Lyonnaises*, 27/11/2007.

Auteur inconnu, « Rencontre Mondiale », *La tribune de Montélimar*, 29/11/2007.

Auteur inconnu, « Relier entreprises et offres de service de manière plus réactive », *Le Dauphiné Libéré*, 30/11/2007.

L. Burlet, « Queyranne veut réinventer la démocratie », *Lyon Capitale*, 04/12/2007.

Auteur inconnu, « Un budget supplémentaire pour dix lycées bourguignons. Les lycéens invités à participer », *L'Yonne républicaine*, 18/09/2008.

Auteur inconnu, « Le FLIP (Fonds local d'initiatives du Pays) : une solution pour aider les associations porteuses de petits projets », *La Voix du Nord*, 22/02/2009.

## Index des Tableaux

Tableau 1 : Réponses au questionnaire auto-administré.....	18
Tableau 2 : Les trois continuums (cube démocratique de Fung).....	24
Tableau 3 : Les niveaux de participants (cube démocratique de Fung).....	24
Tableau 4 : Les niveaux d'échanges (cube démocratique de Fung).....	25
Tableau 5 : Les niveaux de décision (cube démocratique de Fung).....	25
Tableau 6 : Application du cube démocratique au cas de Porto Alegre.....	27
Tableau 7 : La répartition des groupes politiques en Bourgogne (2004).....	214
Tableau 8 : Exécutif de la région Bourgogne (2004).....	215
Tableau 9 : La répartition des groupes politiques en Ile-de-France (2004).....	217
Tableau 10 : Exécutif de la région Ile-de-France (2004).....	218
Tableau 11 : La répartition des groupes politiques en Nord-Pas-de-Calais (2004).....	219
Tableau 12 : Exécutif régional Nord-Pas-de-Calais (2004).....	220
Tableau 13 : La répartition des groupes politiques en Rhône-Alpes (2004).....	221
Tableau 14 : Exécutif régional Rhône-Alpes (2004).....	222
Tableau 15 : Comparaison des budgets primitifs 2005-2009 (en millions d'Euros).....	224
Tableau 16 : Dépense budgétaire par habitants en 2009 (en Euros).....	224
Tableau 17 : Répartition des dépenses investissement/fonctionnement (en millions d'euros).....	225
Tableau 18 : Les principaux postes de dépenses des conseils régionaux français (2005-2009).....	225
Tableau 19 : Budget prévisionnel de la démocratie participative en Rhône-Alpes (2007).....	226
Tableau 20 : Evolution des personnels fonctionnaires des conseils régionaux (en nombre d'agents) .....	230
Tableau 21 : Répartition des effectifs titulaires et non-titulaires (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006).....	230
Tableau 22 : Répartition par filière et taux de féminisation (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006).....	230
Tableau 23 : Répartition par catégorie de fonctionnaires (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006).....	231
Tableau 24 : Répartition catégorielle de la filière administrative (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006).....	231
Tableau 25 : Répartition catégorielle de la filière technique (2007 – sauf Rhône-Alpes 2006).....	231
Tableau 26 : Répartition des effectifs par direction (Rhône-Alpes 2006).....	233
Tableau 27 : Les principaux postes de dépenses du conseil régional de Rhône-Alpes (2006).....	234
Tableau 28 : Bilan des CLAL (septembre 1998).....	254
Tableau 29 : Proposition du CESR d'Ile-de-France en matière de participation de la jeunesse.....	291
Tableau 30 : Vote du rapport n° CR 24-03 – comparaison voies/partis.....	299
Tableau 31 : Composition des Comités de Gestion des FPH.....	307



Tableau 32 : Onze actions annoncées par la liste d'union de gauche dans le huitième point du programme électoral (Rhône-Alpes 2004).....	341
Tableau 33 : Les cinq chantiers annoncés par la liste de gauche en matière de démocratie (Bourgogne 2004) .....	345
Tableau 34 : Commission n°12 Organisation, finances et démocratie participative .....	358
Tableau 35 : Commission thématique n°1 : Plan, finances, synthèse et démocratie participative ....	377
Tableau 36 : La commission n°14 démocratie régionale et jeunesse .....	386
Tableau 37 : Les premières propositions « participatives » (2004) .....	466
Tableau 38 : Les propositions à moyen termes.....	467
Tableau 39 : Répartition des propositions par vice-président.....	479
Tableau 40 : Les différentes réponses aux propositions .....	480
Tableau 41 : Répartition par genre.....	486
Tableau 42 : Répartition par catégorie.....	486
Tableau 43 : Répartition par département.....	486
Tableau 44 : Les neuf points de définition de la démocratie participative (Rhône-Alpes 2006) .....	490
Tableau 45 a et b : Répartition des membres du réseau régional de démocratie participative selon catégorie et des élus selon le parti (2006).....	494
Tableau 46 : Répartition des membres du réseau selon catégorie (2007).....	494
Tableau 47 : Répartition des élus (hors régionaux) selon le parti (2007).....	495
Tableau 48 : Répartition des élus (hors régionaux) selon le département (2007). .....	495
Tableau 49 : Répartition des élus (hors régionaux) selon la fonction.....	495
Tableau 50 : Répartition des fonctionnaires (hors régionaux) selon institution (2007) .....	496
Tableau 51 : Participation du réseau aux « grills ».....	498
Tableau 52 : Les dispositifs annoncés par la délibération cadre.....	524
Tableau 53 : Les critères de tri des pratiques régionales en Nord-Pas-de-Calais.....	544
Tableau 54 : L'identification partisane des initiateurs de dispositifs participatifs .....	566

## Liste des sigles

2RC : Républicain, Radical et Citoyen.

3DPE : Direction du Développement Durable de la Prospective et de la l'Evaluation.

AC : Alternative Citoyenne.

ADELS : Association pour la Démocratie, l'Education et les Libertés Locales.

ADTC : Association pur le Développement des Transports en Commun.

ADTLS : Association pour le Développement des Transports en commun dans la Loire et à Saint Étienne.

ADUT : Association Dauphinoise des Usagers du Train.

AGFUT : Association Genevois Faucigny des Usagers des Transports.

AIDUT : Association Iconnaise des usagers des Transports.

AIEDL : Association Européenne pour l'Information et le Développement Local.

AMO : Assistance à Maitrise d'Ouvrage.

ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi.

AOT : Autorité Organisatrice de Transports.

ARDSL : Association Rail Dauphiné Savoie Léman.

ARDT : Agence Régionale d'Aménagement et du Développement du Territoire.

ARF : Association des Régions de France

ASULG : Association des Usagers de la Ligne Grenoble-Valence.

AUTCALYSE : Association d'Usagers des Transports en Commun entre les Agglomérations LYonnaise et StéphanoisE.

AVITEC : Association Villes et Territoires de l'Yonne.

BP : Budget Participatif.

BPL : Budgets Participatifs des Lycées.

C2D : Conseil de Développement.

CACR : Communiste, Aternative Citoyenne et Républicain.

CAPAD : Comité Auxerrois Pour l'Amélioration des Dessertes ferroviaires.

CDCPH : Conseils Départementaux Consultatifs des Personnes Handicapées.

CDES : Commissions Départementales de l'Education Spéciale.

CDRA : Contrat de Développement Rhône-Alpes.

CEP : Comité d'Etude des Projets.

CESN : Conseil Economique et Social National.

CESR : Conseils Economiques et Sociaux Régionaux.

CFA : Centre de Formation d'Apprentis. rp

CFDT : Confédération Française Des Travailleurs.

CGD : Contrats Globaux de Développement

CGT : Confédération Générale du Travail.

CLAP : Comités Locaux d'Accompagnement des Projets des Jeunes.

CLD : Conseils Locaux de Développement.

C'Nano : Centre de Compétence Nanosciences d'Ile-de-France.

CNCPH : Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées.

COL : Comités d'Orientations Locaux.

COTOREP : COMmissions Techniques d'Orientation et de REclassement Professionnel.

CPCARIF : Conférence Permanente des Coordinations Associatives de la Région Ile-de-France.

CPER : Contrat de Plan Etat-Région.

CPNT : Chasse, Pêche, Nature et Traditions.

CPTP : Comité des Partenaires des Transports Publics.

CRCCH : Conseil Régional Consultatif des Citoyen(ne)s Handicapé(e)s.

CRJ : Conseil Régional des Jeunes.

CRP : Comité Régional des Partenaires.

CRPTP : Conférence Régionale des Partenaires du Transport Public.

CTEF : Contrats Territoriaux Emploi Formation.

CVL : Conseil de la Vie Lycéenne.

D2PE : Direction de la Prospective, du Plan et de l'Evaluation.

DADR : Direction de l'Agriculture et du Développement Rural.

DC2S : Direction de la Citoyenneté, de la Santé et de la Solidarité.

DDSSDR : Direction Développement Social, Santé et Démocratie Régionale.

DEFC : Direction de l'Emploi de la Formation Continue.

DERTT : Direction de l'Economie, de la Recherche et Technologies et du Tourisme.

DGA : Directeur Général Adjoint.

DHCS : Direction de l'Habitat de la Culture et des Solidarités.

DIM : Domaine d'intérêt Majeur.

DPA : Direction des Partenariats Associatifs.

DPEA : Direction de la Prospective des Etudes et d'Aménagement.

DPERC : Direction de la Prospective, de l'Evaluation et des Relations aux Citoyens

DPIR : Direction des Partenariats Internationaux.

DPSA : Direction de la Prospective et Stratégie d'Agglomération.

DPT : Direction des Politiques Territoriales

DRESTIC : Direction de la Recherche, de la Santé et des Technologies de l'Information et de la Communication.

DTCI : Direction des Transports de la Communication et de l'Information.

DTI : Direction Transports et Infrastructures.

EDC : Ecole Des Consommateurs.

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

EVAD : Ensemble à vélo dans l'Agglo Dijonnaise.

FAIL : Fonds d'Aide aux Initiatives Locales.  
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional.  
FIS : Fonds d'Innovation Sociale.  
FLIP : Fonds Local d'Initiative Pays.  
FN : Front National.  
FNAUT : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports.  
FPH : Fonds de Participation des Habitants.  
FRDVA : Fonds Régional de Développement de la Vie Associative.  
FRIS : Fonds Régional pour l'Innovation Sociale.  
GART : Groupement des Autorités Organisatrices des Transports.  
GE : Génération Ecologie.  
GTC : Groupes Territoriaux de Concertation.  
GTE : Groupe Transfrontalier Européen.  
IAURIF : Institut d'Aménagement Urbain de la Région Ile-de-France.  
ITP instance territoriale participative  
ITP : Instance Territoriale de Participation.  
LO : Lutte Ouvrière.  
LOTI : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs.  
MAR : Mission Assises régionales.  
MDRJ : Mission Démocratie Régionale et Jeunesse.  
MEI : Mouvement pour l'Ecologie Indépendante.  
MNR : Mouvement National Républicain.  
MoDem : Mouvement Démocrate.  
MPSA : Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération.  
MRAP : Mouvement contre le Racisme et l'Amitié entre les Peuples.  
NI : Nationaux et Indépendants.  
NPS : Nouveau Parti Socialiste  
NQE : Nos Quartiers d'Eté  
PACTE : Politique, ACtion Publique et TErritoires.  
PC : Parti Communiste.  
PDU : Plan de Déplacement Urbain.  
PGA : Parti de Gauche et Apparentés.  
PICRI : Partenariats Institutions/Citoyens pour la Recherche et l'Innovation.  
PRADR : Plan Régional d'Aménagement et de Développement Rural.  
PRAI : Programme Régional d'Actions Innovantes.  
PREDIT : Programme de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres.  
PREDMA : Plan Régional d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés.

PS : Parti Socialiste.  
PSCR: Parti Socialiste, Citoyen et Radical.  
PSEA : Parti Socialiste, Ecologiste et apparentés.  
PSRG : Parti Socialiste et Radicaux de Gauche.  
PSU : Parti Socialiste Unifié.  
RAGEAP : Radicaux de Gauche et Apparentés.  
RFF : Réseau Ferré de France.  
RPR : Rassemblement Pour la République.  
SDRIF : Schéma Directeur de la Région Ile-de-France.  
SFE : Société Française d'Evaluation.  
SGAR : Secrétariat Général aux Affaires Régionales.  
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer.  
SRADT : Schéma Régional de l'Aménagement et du Développement du Territoire.  
SRDE : Schéma Régional de Développement Economique.  
SRDTL : Schéma Régional de Développement du Tourisme et du Loisir  
SRIT : Schéma Régional d'Infrastructures de Transports.  
SRST : Schéma Régional des Services de Transports.  
SRT : Schéma Régional des Transports  
STIF : Syndicat des Transport d'Ile-de-France.  
STP : Syndicats des Transports Parisiens.  
SVSL : Service Vie Scolaire et Lycéenne.  
TER : Train Express Régional.  
TOS : Techniciens, Ouvriers et de Services.  
TRAM : association des Trains régionaux de l'Autunois Morvan.  
UDF : Union pour la Démocratie Française  
UFC : Union Fédérale des Consommateurs.  
UMP : Union pour la Majorité Présidentielle.

# Table des Matières du Volume 1

Résumé de la thèse .....	3
Sommaire du volume I .....	6
Introduction : L'offre publique régionale de participation est-elle impérative ? Les voies du <i>consensus</i> participatif. ....	8
I- La démocratie participative dans les conseils régionaux : un état des lieux .....	15
A) Méthodologie et données recueillies .....	16
B) De l'exposé à l'inventaire : une hétérogénéité de réponses. ....	19
1) Argumenter la démocratie participative .....	19
2) Le rôle crucial des relais .....	21
C) La prolifération des « dispositifs » : largeur du spectre ou inconsistance du phénomène ? .....	22
1) Le cube démocratique d'Archon Fung .....	22
2) Les variétés de participation .....	27
3) Des déclinaisons trop hétérogènes ? .....	32
4) Une caractéristique commune : le volontarisme participatif. ....	35
II- Les normes et le consensus démocratique .....	38
A) Des normes à la norme .....	39
1) L'impératif comme levier normatif .....	40
2) L'insatisfaction de la critique .....	44
3) D'un fonctionnalisme l'autre ? .....	48
B) (Re)penser le consensus participatif .....	51
1) Les substances usuelles du consensus démocratique .....	52
2) Le consensus comme processus .....	55
3) La fabrique du consensus : piste théorique et empirique .....	58
III- Présentation générale de la thèse .....	62
Première Partie : Cadrage théorique, méthode et cas d'études .....	65
Chapitre 1 : Les stratégies démocratiques dans l'espace régional .....	66
I- La démocratie participative, science des pratiques .....	67
A) La théorie radicale de la participation .....	67
B) La démocratie participative : une démocratie de l'offre et du dispositif .....	71
1) Participation et délibération : une progressive convergence .....	72
2) La participation délibérative : objet concret de l'observation .....	75
3) Les vertus plurielles des formes participatives et délibératives de démocratie : une approche scientifique à part entière .....	78
II- Les <i>stratégies</i> de la démocratie participative : représentation et action publique dans l'adoption des dispositifs participatifs .....	82
A) L'introuvable ligne du clivage et la sociologie des bienveillants .....	85
1) Un brouillage partisan .....	86
2) Un brouillage idéologique .....	92
3) La marge des bienveillants .....	96
B) Les stratégies de démocratisation : un objet renouvelé .....	99
1) La représentation politique : une relation complexe à la participation .....	101
2) L'action publique : la mise au jour d'espaces stratégiques .....	103
III- Les conseils régionaux français : des espaces institutionnels stratégiques spécifiques .....	105
A) Néo-régionalisme et démocratie .....	106
1) Le paradigme néo-régionaliste et ses critiques .....	106
2) La démocratie régionale et le fonctionnalisme de la gouvernance européenne .....	110
B) Penser la participation en dehors de la gouvernabilité .....	118
1) La gouvernabilité : une hypothèse trop structurante .....	119

2) Portée et limites de la notion de concession procédurale .....	124
C) Stratégies politiques et cadre institutionnel.....	128
1) Sociologie politique et organisation régionale .....	128
2) L'administration régionale : l'oubliée du néo-institutionnalisme ?.....	133
D) L'espace politique régional et les sites institutionnels.....	136
1) La région, l'espace politique et ses acteurs .....	137
2) Les coalitions d'acteurs : le soutien collectif à la démocratie participative .....	139
3) Etudier l'institution régionale : l'attention portée aux sites.....	143
IV- Conclusion du chapitre .....	145
 Chapitre 2 : Méthodologie.....	147
I- Une méthode comparative .....	147
A) Pourquoi comparer ?.....	147
B) Le choix des études de cas : nombre, critères, divergence et temps .....	149
1) Les contextes régionaux : stabilité nationale et sélection inductive .....	151
2) Les dispositifs participatifs : choix d'agencement et tri normatif .....	154
3) Narration et approche diachronique .....	156
II- Des techniques qualitatives .....	157
A) L'observation participante .....	159
1) Conditions d'accès au site d'observation et nature de la participation.....	161
2) Des usages multiples de la période d'observation participante.....	163
B) Les entretiens compréhensifs .....	165
1) Identification des acteurs.....	166
2) Conduite et exploitation des données .....	167
C) Les matériaux documentaires.....	169
1) Documents publics régionaux .....	170
2) Documents internes régionaux .....	171
III- Conclusion du chapitre.....	171
 Chapitre 3 : Présentation des cas d'études.....	172
I- Présentation morphologique des cas d'études .....	174
A) Bourgogne.....	175
B) Ile-de-France .....	177
C) Nord-Pas-de-Calais .....	181
D) Rhône-Alpes .....	183
II- La structure politique des conseils régionaux : les règles institutionnelles postulées .....	187
A) La représentation des intérêts sociaux et territoriaux.....	187
1) CESR et opinion publique : faiblesses de la coordination horizontale.....	187
2) La coopération interrégionale : le dynamisme vertical.....	191
B) Qu'est ce que l'action publique régionale ? .....	192
C) La dichotomie exécutif/assemblée. ....	198
D) La prégnance des logiques de coalition .....	200
III- Les élections régionales : comprendre la variable politique. ....	204
A) 1986-2004 : éléments d'histoires coalitionnelles.....	206
1) Bourgogne : l'ancrage à droite et la coalition polémique.....	206
2) Ile-de-France : une réplique de la gauche plurielle .....	207
3) Nord-Pas-de-Calais : la « parenthèse » verte.....	208
4) Rhône-Alpes : droite et crise de la droite .....	210
B) Les élections de mars 2004 : la gauche dominante mais divisée .....	212
1) Bourgogne : la fin du compromis illicite et la concurrence des gauches .....	213
2) Ile de France : l'intrusion de la « société civile ».....	215
3) Nord-Pas-de-Calais : les communistes, des alliés distants .....	219
4) Rhône-Alpes : la première majorité régionale.....	220
IV- La structure budgétaire et administrative des conseils régionaux.....	223
A) Les budgets régionaux : mythe et réalité des finances de la démocratie participative.....	224

B) Les administrations régionales : un objet politique.....	227
1) Composition de l'administration régionale .....	229
2) Structuration de l'administration .....	231
3) Les cabinets présidentiels : spécialisation et régulation .....	234
V- Conclusion du chapitre.....	236
Deuxième Partie : La démocratie participative dans quatre régions françaises (1986-2010).....	237
Note introductive de la deuxième partie.....	238
Chapitre 4 : Démocratie participative et espace politique régional (1986-2004).....	239
I- Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux : l'usage revendicatif de la démocratie participative « régionale » .....	241
A) Les CESR et la démocratie participative .....	242
1) 25 ans de « démocratie participative » ?.....	242
2) Une instance plébiscitée pour une « démocratie participative » en question. ....	244
3) Une démocratie participative respectueuse et sélectionnée.....	245
B) Le chemin participatif : l'émergence des dispositifs.....	249
II- Les comités de ligne : une ressource disponible.....	253
A) Les comités locaux d'animation de ligne : un pragmatisme sectoriel localisé .....	254
B) L'adoubement d'une pratique .....	257
III- Rhône-Alpes : les traces de l'ouverture et l'apprentissage .....	259
A) Le SRADT : population, avenir et participation. ....	260
1) Vers un SRADT ouvert et consultatif.....	261
2) La conduite effective d'une consultation du « public ».....	263
3) La preuve et la frustration.....	268
B) Les instances « participatives » en germe .....	271
1) Les Groupes Territoriaux de Concertation : la prudente adoption de l'impulsion nationale .....	271
2) Les Conseils Locaux de Développements : un pas vers « la société civile » .....	275
IV- Les comités de ligne Bourguignons, un enjeu sectoriel restreint.....	278
A) Une réalisation ciblée et incomplète .....	278
B) La mobilisation ciblée des acteurs locaux.....	280
C) Une expérimentation critiquée .....	284
V- Ile-de-France : l'échec comme ressource.....	287
A) Le conseil régional des jeunes : vice de forme, accord de fond.....	287
1) Un dispositif sous haute surveillance .....	289
2) Un rejet « contraint et forcé » ? .....	294
B) Une militante en transit .....	300
1) De Billancourt au conseil régional, en passant par Porto Alegre .....	300
2) La démocratie participative comme cause.....	302
VI- Nord-Pas-de-Calais : la participation comme héritage. ....	303
A) La politique de la ville comme foyer d'expérience.....	305
1) La ville et ses <i>politiques</i> en Nord-Pas-de-Calais .....	305
2) La constitution d'un service « citoyenneté » .....	309
B) Les Assises régionales pour l'emploi et le travail.....	312
1) Un projet de « crise ».....	313
2) Les militants et l'institution.....	315
C) Le SRADT : la persistance écologiste.....	317
1) Un élu pour la continuité des Assises.....	317
2) L'appel à la population et le processus inachevé .....	319
D) DREAM 2 : la cellule autonome de la participation européenne.....	322
1) De l'Europe aux communes : la médiation régionale.....	322
2) La formation d'un partisan .....	324
E) Les comités de ligne : fermeté et prudence d'un secteur.....	327
1) L'expérimentation comme fil conducteur .....	328
2) L'identification au centre du dispositif.....	330



VII- Conclusion du chapitre .....	333
Chapitre 5 : Les (re)configurations politico-administratives de la démocratie participative.....	336
I- Le rôle de la séquence pré-électorale (juin 2003-mars 2004).....	337
A) Les stratégies d’alliance et la démocratie participative.....	338
1) Rhône-Alpes : l’entreprise politique d’un vice-président en devenir .....	339
2) Bourgogne : des pistes d’action non négligeables.....	344
3) Ile-de-France : L’alternative citoyenne .....	346
4) Nord-Pas-de-Calais : l’héritage Verts.....	348
B) Des campagnes « participatives » ?.....	350
1) Bourgogne : questionnaire et scepticisme .....	350
2) Ile-de-France : La conseillère, ses ressources et son isolement.....	354
II- Les arbitrages politiques.....	357
A) Rhône-Alpes : démocratie participative et communisme .....	357
1) Une vice-présidence communiste à la démocratie participative.....	359
2) Une « Deuxième Gauche » très présente.....	366
3) Les Verts pluriels.....	369
4) Un marquage politique fort .....	374
B) Bourgogne : démocratie participative et communication.....	376
1) Un vice-président communiquant.....	377
2) NPS et PC : les alternatives .....	380
3) Les écologistes : spectateurs critiques .....	384
C) Ile-de-France : démocratie participative et émancipation .....	386
1) Une délégation inattendue .....	387
2) Les Verts autonomes et soutiens .....	392
D) Nord-Pas-de-Calais : démocratie participative et management .....	394
1) Une stabilité des charges politiques .....	394
2) L’arrivée discrète d’une militante .....	396
III- L’administration en mouvement .....	398
A) Rhône-Alpes : une cellule spécialisée en position de force .....	399
1) Le Carré Magique de la « modernisation » .....	399
2) Le militant administratif .....	402
3) La DPERC : plateforme partagée pour thématiques émergentes .....	406
B) Bourgogne : l’absence d’impact administratif .....	410
C) Ile-de-France : une administration sans repères .....	410
1) La bataille perdue du positionnement administratif .....	410
2) De la mission à la gestion : le paradoxe des gestionnaires militants .....	412
D) Nord-Pas-de-Calais : la permanence administrative .....	421
1) Le service « citoyenneté » et la démocratie participative.....	421
2) La consolidation des soutiens administratifs .....	422
IV- Des coalitions à géométrie variable .....	425
A) Rhône-Alpes : une coalition restreinte et cohérente .....	426
1) Agents et coalition : une influence réciproque .....	426
2) La géométrie variable de la coalition .....	430
3) Lutte et gestion : les paradoxes d’une administration transversale .....	432
B) Ile-de-France : une coalition éclatée et affaiblie .....	437
1) Une coalition sous contrôle .....	438
2) Politique et administratif : les introuvables frontières.....	440
3) Missions et sens : l’échec de la démocratie participative .....	444
C) Nord-Pas-de-Calais : l’alliance discrète mais robuste.....	446
1) Le SRADT permanent et la constitution d’une coalition transversale .....	447
2) le souci de la méthode .....	448
V- Conclusion du chapitre.....	450

Chapitre 6 : Les <i>énonciateurs</i> de la démocratie participative.....	453
I- De quoi <i>parle-t-on</i> au conseil régional ? Les CESR critiques .....	455
A) L'incompréhension des « forces vives » .....	456
B) Un soutien « raisonnable » : l'exemple de Rhône-Alpes .....	460
II- Rhône-Alpes : l'affirmation de la coalition politico-administrative.....	463
A) Programme et stratégies décisionnelles .....	463
1) Proposer sans figer : les notes programmatiques.....	464
2) L'usage stratégique des délibérations.....	468
3) Clivage droite/gauche et statut « régional » de la démocratie participative .....	470
B) « Construire Rhône-Alpes ensemble » : de l'évènement à l'outil.....	474
1) L'évidence d'une méthodologie « participative » .....	474
3) Matérialité des rencontres et captation thématique .....	476
2) La force du nombre .....	482
C) L'arène et le forum : l'énonciation de la démocratie participative .....	487
1) Définir et décrire la démocratie participative : un monopole revendiqué. ....	488
2) Un réseau régional fragile .....	492
3) Colloques et rencontres : débattre et incarner la démocratie participative .....	498
4) La difficile implication dans les réseaux internationaux de promotion de la démocratie participative .....	506
III- Bourgogne : un terme en trop ?.....	508
A) Un enjeu faiblement énoncé.....	509
B) La démocratie participative bloquée .....	512
IV- Ile de France : l'ambiguïté structurelle d'une mission.....	517
A) La délibération-cadre de 2004 : l'acte d'indécision.....	518
1) La rédaction chaotique de la délibération.....	518
2) Une juxtaposition de dispositifs .....	522
3) La fragilité du compromis politique .....	525
B) Un balisage « professionnel » du champ d'activité.....	529
C) Rassembler les clôtures du champ .....	532
V- Nord Pas De Calais : la recherche de sens comme mission .....	536
A) Les doutes propres de l'administration .....	537
B) Le maintien d'une pression politique .....	539
C) Le « sens collectif » : un chantier interne.....	541
1) L'acculturation comme mot d'ordre et objet d'expertise .....	542
2) L'inévitable persistance des « cultures » .....	544
VI- Conclusion du chapitre .....	546
Chapitre 7 : Les déclinaisons régionalisées de la démocratie participative.....	549
I- Bourgogne : l'embellie (temporaire) et le sédiment de la démocratie participative .....	550
II- Ile-de-France : le déplacement des luttes démocratiques .....	552
III- Nord-Pas-de-Calais : le discret militantisme des héritiers politiques.....	555
IV- Rhône-Alpes : concurrence de sens et autonomie des pratiques.....	556
V- Conclusion du chapitre.....	561
Troisième partie : Substance et implications du consensus participatif .....	563
Chapitre 8 : Les rouages d'une disposition participative.....	564
I- Les trois moteurs de la démocratie participative régionale.....	565
A) L'impact des coalitions partisanes .....	566
B) Le rôle des coalitions d'acteurs.....	570
1) Elus et fonctionnaires : un premier niveau de coalitions d'acteurs .....	570
2) La mise en scène de relais extérieurs.....	574
C) Sous-systèmes d'action publique et participation .....	575
1) Les sous-systèmes : cadre contraignant de la participation .....	576
2) Les politiques de la démocratie participative .....	582

3) Absence de genèse stratégique et stabilité matérielle.....	584
I- Les trois piliers empiriques du consensus participatif.....	586
A) Fichiers et listings .....	587
1) Le listing comme produit, la liste comme socle.....	588
2) Presser, agir, étudier : les usages des listes.....	590
B) La professionnalisation .....	591
1) L'administration participative .....	592
2) Le recours aux professionnels de la participation .....	600
3) L'université comme lieu d'une stabilité hexogène.....	604
C) La traçabilité du participant .....	611
1) Quantifier.....	612
2) Qualifier.....	616
3) Certifier .....	619
III- Conclusion du chapitre.....	623
 Chapitre 9 : Le dispositif, l'institution et le contrôle démocratique .....	625
I- Des dispositifs au Dispositif. ....	626
A) La matérialité du dispositif participatif.....	627
B) Une normalisation de la citoyenneté .....	631
C) La machine concrète de participation.....	635
1) Le déplacement démocratique participatif .....	635
2) L'expérimentation, au-delà du symbole .....	638
3) Machine et stratégies : quels usages du structuralisme ?.....	640
II- La régionalisation comme processus inversé .....	643
A) Théorie de la région et processus de régionalisation .....	644
B) Des règles institutionnelles présentes mais remises en cause .....	648
1) La contrainte institutionnelle.....	649
2) La discrète remise en cause des règles .....	650
C) L'action sur les capacités régionales.....	653
1) Un instrument de reformulation des problèmes .....	654
2) L'acquisition d'une capacité de mise en participation .....	655
III- Gouverner la mobilisation.....	658
A) La mobilisation administrée.....	659
1) La ré-articulation des figures de la légitimité démocratique .....	660
2) La mobilisation participative comme extension de la mobilisation électorale.....	664
B) Dispositifs et époque démocratique .....	666
1) L'histoire de la machine : du consensus habermassien à l'époque .....	667
2) Les machines concrètes de participation .....	673
C) La société du contrôle démocratique : une hypothèse critique .....	680
1) Le renversement du problème du contrôle .....	681
2) Le contrôle est-il soluble dans le <i>design</i> institutionnel ?.....	686
3) La société du contrôle démocratique existe-t-elle ? .....	691
IV- Conclusion du chapitre .....	698
 Conclusion Générale : Les apories de la critique démocratique.....	700
I- L'aporie d'une radicalité politique et théorique.....	703
A) Les sociologues de la participation et leur philosophe .....	704
B) La politique démocratique comme pratique discontinue .....	707
C) La démocratie participative comme acte policier.....	710
II- L'aporie du rôle accordé au savoir critique .....	714
A) Courant chaud : l'agir démocratique et l'émancipation.....	715
B) Courant froid : vers une histoire des technologies de la mise en participation .....	720
 Bibliographie .....	724

Sources empiriques.....	757
Index des Tableaux.....	787
Liste des sigles.....	789

**UNIVERSITE DE GRENOBLE**

**Institut d'Etudes Politiques de Grenoble**

**Ecole Doctorale « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire »**

THESE

pour l'obtention du Doctorat en Science Politique

---

Présentée et soutenue publiquement le 7 décembre 2010,  
par Guillaume GOURGUES

## **LE CONSENSUS PARTICIPATIF**

**Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises**

Volume 2

---

*Directeur de thèse :*

M. Alain Faure

---

JURY

M. Loïc Blondiaux	Professeur à l'Université Paris 1 (CESSP / CRPS).
M. Alain Faure	Directeur de recherche au CNRS (PACTE / IEP Grenoble).
M. Michael Keating	Professeur à l'Université d'Aberdeen (Ecosse).
M. Pierre Lascoumes	Directeur de recherche au CNRS (CEE / IEP Paris).
Mme Sandrine Rui	Maître de Conférences à l'Université de Bordeaux II (LAPSAC).



# Sommaire des Annexes

<a href="#"><u>Annexe 1 : Les déclinaisons régionalisées de la démocratie participative</u></a> .....	803
<a href="#"><u>I- Rhône-Alpes : concurrence de sens et autonomie des pratiques.</u></a> .....	803
<a href="#"><u>II- Bourgogne : l’embellie (temporaire) et le sédiment de la démocratie participative.</u></a> .....	955
<a href="#"><u>III- Ile de France : le déplacement des luttes démocratiques.</u></a> .....	989
<a href="#"><u>IV- Nord Pas De Calais : le discret militantisme des héritiers politiques.</u></a> .....	1082
<a href="#"><u>Index des Tableaux</u></a> .....	1109
<a href="#"><u>Annexe 2 : Questionnaire adressé aux conseils régionaux (enquête ARF)</u></a> .....	1111
<a href="#"><u>Annexe 3 : Restitution des résultats d’enquêtes</u></a> .....	1115
<a href="#"><u>Annexe 4 : Les variétés de participation</u></a> .....	1121
<a href="#"><u>Annexe 5 : Liste des dispositifs participatifs étudiés</u></a> .....	1130
<a href="#"><u>Annexe 6 : Grilles d’entretien</u></a> .....	1132
<a href="#"><u>Annexe 7 : Les organigrammes des quatre conseils régionaux</u></a> .....	1135
<a href="#"><u>Annexe 8 : Les découpages territoriaux des dispositifs participatifs régionaux</u></a> .....	1140
<a href="#"><u>Annexe 9 : Le schéma global de la démocratie participative en Rhône-Alpes (2006)</u></a> .....	1146
<a href="#"><u>Annexe 10 : Le déroulé des expériences de mini-publics délibératifs</u></a> .....	1147
<a href="#"><u>Annexe 11 : Fiche de poste d’un chargé de mission – conseil régional d’Ile-de-France</u></a> .....	1167
<a href="#"><u>Annexe 12 : Retranscription des portraits de participants diffusés par les conseils régionaux</u></a> .....	1171
<a href="#"><u>Annexe 13 : Comparatif des Budgets Participatifs des Lycées des régions Basse-Normandie et Lorraine (selon la grille d’Archon Fung)</u></a> .....	1178
<a href="#"><u>Table des matières des Annexes</u></a> .....	1179

## Annexe 1 : Les déclinaisons régionalisées de la démocratie participative

### Détail empirique

Cette première annexe contient le détail empirique complétant les développements du chapitre 7 de la deuxième partie du Volume 1. Comme dans ce chapitre, les quatre régions sont abordées successivement. Toutefois, l'ordre de présentation a été modifié : le cas rhônalpin occupant une place centrale dans notre travail empirique, nous avons tenu à le faire figurer en première position. Pour chacune des régions étudiées, la dynamique d'ensemble qui caractérise l'évolution de la démocratie participative et des jeux d'acteurs qui la sous-tendent, entre 2004 et 2009, est décrite. Ensuite, chacun des dispositifs participatifs retenu (dont la liste est fournie en ouverture de chaque étude de cas régional) est analysé eu égard à cette logique d'ensemble, sous forme quasi monographique, intégrant seulement à la marge des éléments de comparaison explicite. Le but de ce rendu narratif et détaillé de la trajectoire de chaque dispositif est d'explicitier les nombreux éléments empiriques nous ayant permis de soulever progressivement les caractères communs de l'institutionnalisation de la démocratie participative et de livrer l'analyse contenue dans la troisième partie du Volume 1.

### I- Rhône-Alpes : concurrence de sens et autonomie des pratiques.

Sous l'égide de la vice-présidence chargée de la démocratie participative et de son administration, formant une coalition officielle, c'est-à-dire visible dans les organigrammes régionaux et soucieux de s'affirmer comme les tenants de la démocratie participative régionale, se développe, à partir de 2004, les expériences participatives rhônalpines. Pourtant, comme nous allons le voir très rapidement, l'étude des dispositifs tels qu'ils se mettent en place, se réforment et se développent, nous invite à tempérer l'influence de la coalition formée sur le thème de la démocratie participative et à la considérer plutôt comme un agent en lutte. Or, cette dynamique se cristallise autour de six dispositifs majeurs (tableau 1)<sup>1419</sup>.

---

<sup>1419</sup> Le but n'est pas ici d'évoquer tous les dispositifs mis en place en Rhône-Alpes. Ainsi les Ateliers Citoyens tenus dans le cadre de l'évaluation de la politique de démocratie participative de mars à octobre 2009, les Assises de la jeunesse (2005 et 2009) et d'autres types de réunion dont les acteurs affirment qu'elles appartiennent à la « démocratie participative » ont été sciemment écartés de l'analyse. Ce choix a été justifié par le souci de privilégier la mise au jour d'une dynamique politique dans son ensemble.



En revenant sur le déroulé de ces six dispositifs, les controverses et les coopérations qu'ils ont suscité, nous souhaitons caractériser le chemin emprunté par l'institutionnalisation de la démocratie participative en Rhône-Alpes : celle-ci se fait dans un rapport concurrentiel et symbolique, où les dispositifs participatifs se caractérisent par une grande autonomie.

**Tableau 55 : Dispositifs étudiés en Rhône-Alpes**

<b>Catégorie de dispositif</b>	<b>Nombre</b>	<b>Détail</b>
Schémas directeurs	2	Schéma Régional de Développement du Tourisme et du Loisir Schéma Régional d'aménagement
Conseils Locaux de Développement	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
Collèges citoyens Contrats Territoriaux Emploi-Formation (CTEF)	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
Comités de ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
Comité technique d'appel à projet	1	Instance Permanente
Ateliers citoyens	4	Atelier citoyen Ruralité Atelier citoyen Transport Atelier citoyen Evaluation Atelier citoyen Nanotechnologie

Les responsables des politiques sectorielles, concernant les transports (A-2 et B), le tourisme (A-1), les politiques territoriales (C), l'emploi et la formation (D) déterminent la nature et la gestion de leurs dispositifs en dehors de toute influence de la coalition en faveur de la démocratie participative. Le cas de la non-crédation d'un Budget Participatif des Lycées (E), dans un contexte politique apparemment propice, illustre la logique extrêmement forte du cloisonnement sectoriel. Confrontée à cette situation, la coalition va donc mettre en œuvre une politique autonome, composée d'un soutien aux initiatives (F) et des « Ateliers Citoyens » (G), avec un objectif commun : incarner la politique en faveur de la démocratie participative par le biais d'une incarnation physique de la présence de citoyens « lambdas », principalement permise par le recours au tirage au sort. Cette politique de la présence, adressée en grande partie aux autres secteurs d'action publique régionale, constitue un indéniable moteur du développement de la démocratie participative au sein du conseil régional Rhône-Alpes.

### ***A) Les schémas : l'identification citoyenne au cœur du projet participatif***

A travers la méthodologie d'élaboration des SRADT (Rhône-Alpes) ou des SRDE (Nord-Pas-de-Calais), ont été assimilés les premiers éléments pratiques et discursifs de la démocratie participative à l'échelle régionale. Il n'est donc pas étonnant de retrouver des références explicites à la démocratie participative dans la conduite d'autres schémas sectoriels en Rhône-Alpes, à partir de 2004 et plus

particulièrement dans le Schéma Régional de Développement du Tourisme et du Loisir (SRDTL) et le Schéma Régional des Services de Transports (SRST). La méthodologie a été expérimentée, l'exercice est connu.

Toutefois, à la différence du SRADT, les SRDTL et SRST sont conduits dans un contexte politique et institutionnel marqué par la centralisation du thème de la démocratie participative au sein d'une coalition politico-administrative. Ce que nous souhaitons montrer à travers l'étude des méthodes d'élaboration des deux schémas sectoriels, c'est la manière dont interagissent différentes conceptions de la démocratie participative, portées par différentes délégations et administrations. L'échange au sein de l'institution s'articule autour d'un outil : la liste de « citoyens » constituée à l'occasion des réunions publiques de 2005. Cette liste devient progressivement un levier d'action pour l'administration détentrice (la DPERC), puisqu'elle lui permet de faire pression sur ses homologues afin d'obtenir un élargissement du spectre de la population visée par les concertations sectorielles. Le SRDTL crée un précédent dans l'échange de fichier (1). Cette opération, politiquement décidée et techniquement assurée, permet ensuite à la coalition en charge de la démocratie participative de devenir force de proposition à l'occasion du SRST (2). La DPERC utilise alors le fichier pour « dépasser » les ambitions de base des administrations sectorielles. Son outil, dans la mesure où il crée la potentialité d'une importante participation, devient l'objet d'affrontements, permettant de saisir l'existence de différentes matrices concernant la démocratie participative.

### 1) Le Schéma Régional de Développement du Tourisme et du Loisir : participation cherche participants

A l'échelle nationale, la possibilité de construire un Schéma Régional de Développement du Tourisme et du Loisir (SRDTL) s'inspire de l'article 3 de la loi n°87-10 du 3 janvier 1987, relative à l'organisation régionale du tourisme<sup>1420</sup>. La loi ouvre une possibilité non impérative de réalisation de schéma, qui doit être déléguée à une agence dépendant financièrement de la région. Par ailleurs, aucune précision n'est apportée sur la manière dont doit se dérouler la construction de ce schéma. Or, en Rhône-Alpes, l'élaboration du SRDTL, premier schéma de ce type dans la région, initié en 2006 sous la houlette de la vice-présidente en charge du tourisme et de la montagne (PS), est l'occasion d'affilier le processus d'élaboration de la politique régionale en matière de tourisme à l'idée d'une

---

<sup>1420</sup> Loi n°87-10 du 3 janvier 1987 : « Art. 3 - A la demande du conseil régional, le comité régional du tourisme élabore le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs qui est ensuite soumis à l'approbation du conseil régional, après consultation du comité économique et social régional ainsi que des comités départementaux du tourisme et organismes assimilés. Le conseil régional confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme de la région au comité régional du tourisme, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation ainsi que de la formation professionnelle. Le comité régional du tourisme assure le suivi des actions ainsi engagées. Le comité régional du tourisme assure les actions de promotion touristique de la région en France et à l'étranger »

démocratie participative. En effet, le SRDTL se veut un document explicitement basé sur une démarche « participative » :

« L'élaboration d'une stratégie touristique rhônalpine est née d'une *démarche participative de concertation* d'acteurs privés et publics. Ainsi plus de 1500 personnes (acteurs socioprofessionnels du tourisme, élus, membres du Conseil Economique et Social Régional et citoyens) ont contribué, dans les huit départements, à définir la politique régionale de développement du tourisme et des loisirs »<sup>1421</sup>

Derrière cet affichage, se trouve en réalité une démarche conçue en trois temps. Tout d'abord, la région commande ce qu'elle nomme un diagnostic auprès d'un cabinet d'audit spécialisé dans le tourisme (Cabinet *Protourisme*). Suite à l'élaboration de ce diagnostic la région met en place durant l'année 2006, deux mécanismes de concertation : une boîte-aux-lettres virtuelle ayant pour objectif de recueillir les avis sur le diagnostic et huit réunions publiques, une par département. Ces réunions ont pour but de « mettre en débat » le diagnostic auprès d'une série d'acteurs, afin de les associer à la définition des objectifs finalement retenus dans le cadre de la politique régionale. Toutes ces réunions publiques se tiennent l'après-midi de 14h30 à 17h30<sup>1422</sup>. Les réunions sont semi-publiques, puisque seules les personnes invitées ayant confirmé leur présence par retour de coupons sont autorisées à y participer. Les réunions sont toutes organisées de la même manière. La matinée est consacrée aux rencontres entre les élus des collectivités et les représentants de l'Etat : le diagnostic est alors présenté et discuté pendant une heure et demie. L'après-midi est l'occasion d'une rencontre avec les acteurs socioprofessionnels du département et les « citoyens » : là encore, une heure et demie de débat est consacrée au diagnostic. La présence des acteurs de l'après-midi est le principal élément permettant à la région de qualifier sa démarche de « participative ». Comme nous allons le voir, c'est dans l'organisation de ces réunions que s'est principalement niché l'enjeu de cette affiliation.

L'impulsion « participative » du SRDTL est donnée par la vice-présidente responsable, affiliée au PS, élue de Haute-Savoie. Issue du monde associatif (dans le secteur de la petite enfance), cette diplômée de droit et de l'institut de la Sécurité Sociale de Lyon, directrice d'un CCAS en région lyonnaise, puis chargée de mission dans l'insertion, est élue maire d'une petite commune de Haute-Savoie en 2001, après douze ans passés dans l'opposition, puis vice-présidente de la communauté d'agglomération d'Annecy. Militante socialiste depuis le début des années 1980, régulièrement candidate aux élections (législatives, municipales, européennes), elle est sollicitée en 2004 pour

---

<sup>1421</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *SRDTL*, 2008, p. 4. Les références de tous les schémas cités dans cette thèse sont fournies dans nos sources.

<sup>1422</sup> Annecy (Savoie), le 28 novembre 2006 ; Le Bourget-du Lac (73), le 4 décembre 2006 ; Bourg en Bresse (01), le 6 décembre 2006 ; Charbonnières (69), le 7 décembre 2006 ; Grenoble (38), le 8 décembre 2006 ; Roche-la-Molière (42), le 11 décembre 2006 ; Valence (26), le 12 décembre ; Aubenas (07), le 13 décembre 2006.

mener la liste du PS/PRG dans le département de la Haute-Savoie. En se substituant ainsi à une figure politique locale, la tête de liste conduit sa campagne sans l'appui de la fédération socialiste mais parvient à remporter l'élection malgré un climat très houleux. Au sortir de cette victoire, l'élue se voit proposer un poste de vice-présidente au tourisme en relation avec son territoire d'ancrage très marqué par la thématique. Le SRDTL est donc un élément central de la délégation Tourisme Montagne, sur lequel l'élue décide de s'appuyer pour parvenir à clarifier un soutien régional fragmenté et peu lisible. Or, si les réunions départementales de concertation sont prévues dès l'origine, l'idée d'inviter des « citoyens » est imposée par la vice-présidente. Affirmant que le tourisme « concerne tous les citoyens » et que l'adoption d'une démarche participative est impulsée au sein de l'exécutif, l'élue peut surtout s'appuyer sur l'expérience préalable des réunions publiques de 2005 :

« Il y a eu les grands rendez vous de début de mandat dans chaque département, qui ont été bien appréciés, sauf que ça a été après un peu perçu comme...bon ben, c'est des grandes réunions, mais les suites données, bon on les a pas trop vu par rapport à ça. Si ce n'est qu'après, ce qui est intéressant, c'est que les noms que nous avons, ces personnes sont réactivées si on peut dire, lors des divers schémas ou réunions thématiques que les uns ou les autres on mène » (Entretien, élu)

Les « citoyens » évoqués dans la démarche « participative » du SRDTL sont en réalité les personnes identifiées au sein du « fichier des 11000 » établi lors des réunions de 2005. Grâce à cette liste, certains citoyens sont donc préalablement repérés comme étant « intéressés » par une éventuelle participation régionale, du fait de leur inscription dans les ateliers. Le recours à ce fichier, détenu par la DPERC, constitue un moyen rapide et efficace de manifester l'intention d'impliquer les « citoyens » :

« En tout cas nous, c'est ce qu'on a fait pour la stratégie montagne et le schéma régional du développement du tourisme, où les 11000 citoyens qui avaient participé et qui donc étaient intéressés dans la cadre du tourisme, ont été rappelés. [...] Parce qu'on a dit il faut qu'on implique les citoyens. Alors comment les impliquer ? Il faut quand même qu'on ait des noms, on va pas prendre quand même l'annuaire... donc les noms, ben il y avait eu, moi je trouve que c'était une bonne base... il y avait eu donc ces journées, avec quand même beaucoup de monde qui s'était inscrit dans chaque département et comme on faisait la tournée de tous les départements, ben on a pris les 11000 » (Entretien, élu)

Grâce à cette initiative, la liste apparaît sous un jour nouveau, en devenant un levier d'action disponible pour l'ensemble des acteurs régionaux, mais également pour la coalition en charge de la démocratie participative. En effet, le directeur de la DPERC fait de l'existence de cette liste le moyen d'« améliorer » les exercices de concertation menés au sein de la région :

« [...] Donc voilà, quand *la vice-présidente en charge du tourisme* dit je fais des réunions tourisme et plutôt que d'avoir les habituels défenseurs ou hostiles au tourisme j'aimerais élargir un peu le public et qu'on lui dit ben j'ai un fichier de 11000 citoyens si vous voulez, on peut vous le territorialiser si vous voulez les inviter et qu'elle dit oui, oui ! Ses services, non, non ! On va pas gérer des centaines de personne ! Elle dit on y va. Bon, on y va » (Entretien, fonctionnaire)

Pourtant, comme le note le directeur de la DPERC, le pont effectué par la vice-présidente entre la constitution de la liste et l'initiative du SRDTL n'est pas sans poser quelques problèmes aux pilotes administratifs du schéma, regroupés au sein du service tourisme, lui-même intégré dans la Direction de l'Economie, du Tourisme, de la Recherche et des Technologies (DERTT). L'introduction du fichier de 11000 citoyens dans la conduite de la concertation provoque ainsi une crispation au sein des services vis-à-vis du choix de la vice-présidente, principalement motivée par une inquiétude de faisabilité logistique :

« Ho ben au début ça a été un peu dur parce que... les services, ils sont bien élevés, ils font ce qu'on leur dit de faire. Sauf qu'ils font souvent tout pour nous dire que c'est impossible à faire, parce que c'est vraiment trop compliqué à mettre en place. Et notamment par rapport aux 11000 citoyens à inviter parce que 11000 citoyens. C'est vrai que ça fait une logistique énorme... » (Entretien, élu)

Les fonctionnaires responsables de la coordination du SRDTL accueillent donc la nouvelle de l'intégration des 11000 citoyens avec une certaine réserve. La chargée de mission attachée au SRDTL et le directeur du service tourisme se défient toutefois d'être opposé au principe d'une « démarche participative ». Ils indiquent que la dimension participative était présente dans leur propre projet, confié au cabinet *Protourisme*<sup>1423</sup>. L'invitation des 11000, si elle surprend les deux fonctionnaires, entre toutefois en cohérence avec l'identification de la thématique de la démocratie participative au sein même de l'institution, telle que la restitue le directeur du service tourisme :

« [...] je veux dire, même sans avoir été sollicité par la DPERC et même sans lire tous les jours les délibérations que l'institution produit, la démocratie participative fait quand même partie des choses très, très clairement affichées dans la maison. Une des marques de fabrique de l'actuel exécutif ce sera d'avoir introduit très fortement cette orientation, donc on a... il y a aucun moment où on a été dépaysé et on l'a été d'autant moins que je pense que notre vice-présidente est une de celles qui dans son fonctionnement est très portée sur démocratie participative, concertation, consensus etc. » (Entretien, fonctionnaire)

Malgré cette prévisibilité, le principe d'une invitation massive auprès des 11000 citoyens de la liste constituée suite aux réunions publiques laisse la chargée de mission relativement sceptique. Celle-ci

---

<sup>1423</sup> « [...] on est accompagné sur ce schéma par une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage externe et dans la proposition même il y avait une proposition d'introduction de démocratie participative » (Entretien, fonctionnaire).

a du mal à percevoir le sens de cet appel aux « citoyens », compte-tenu des enjeux sectoriels qui constituent le cœur du SRDTL :

« Moi je suis au service de la région, service administratif, je ne vois pas l'intérêt... sous cette forme là, je ne vois pas bien l'intérêt, mais du point de vue des services. Après je suis pas élue, c'est peut être différent.

*Q : Dans quel sens du point de vue des services ?*

Du point de vue des services qui gèrent ensuite des dossiers, des procédures, qui ont à envisager des nouvelles procédures, voilà... cette participation citoyenne sous cette forme là, englobée je dirai avec les autres, avec les élus, les acteurs socioprofessionnels... Il aurait peut-être été intéressant de se donner plus de temps pour travailler autrement avec les citoyens » (Entretien, fonctionnaire)

En conséquence, les agents administratifs affirment avoir suggérer à l'élue responsable l'adoption d'un débat restreint, ouvert à une cinquantaine de « citoyens, » dans un format évoquant manifestement un modèle de mini-public délibératif, développé au même moment par les responsables de la démocratie participative régionale. Cette proposition est toutefois rejetée par la vice-présidente :

« *Agent 1* : J'avais peur qu'on soit vraiment saisi du... voilà quoi... que chacun vienne avec son cahier de doléances immédiates etc. mais du coup ça aurait été encore beaucoup plus performant si on avait pu mettre cette pédagogie en place. Ce qui veut dire que la démocratie participative, derrière les mots, c'est un vrai processus lourd. C'est pas le fait à un moment donné de pouvoir sortir des listes en disant on a invité, il y en a 350 qui sont venus... Enfin moi je veux dire dans un processus de démocratie participative, il peut y avoir 10 personnes extrêmement constructives parce qu'on les a accompagné et qu'elles savent exactement le niveau de sollicitation qu'on attend d'elle et puis il y en aura 350 qui vous produisent rien d'utile.

*Agent 2* : Sur le format justement de cette participation citoyenne, la vice-présidente souhaitait que l'ensemble des citoyens, enfin du fichier disponible soit convié et on avait soumis l'idée de ne travailler avec un panel, aller je ne sais plus, une cinquantaine. On avait dit, on peut travailler différemment, peut-être travailler mieux, les concerter à part, vraiment... bon ben elle a... le choix a été fait de travailler avec l'ensemble, enfin de convier l'ensemble aux réunions.

*Agent 1* : Et du coup d'introduire... enfin le format de 50 permettait plus une pédagogie ramenée aux forces du service, puisqu'en l'occurrence sur le schéma on a une personne qui s'en occupe certes à temps plein mais qui ne pouvait pas aller faire de la pédagogie s'il y en avait 3000 qui répondaient, ça c'est clair. On aurait passé trois mois rien qu'à aller expliquer de quoi il s'agissait » (Entretien, fonctionnaires)

L'administration n'est pas un acteur passif face à la définition politique de la participation. Dans le cas présent, le but identifié par les agents de la DERTT est celui d'une « gestion » participative, dans

laquelle la maîtrise des aspects techniques des dossiers est un préalable. Au nom de cette vision, l'administration exprime alors des réserves vis-à-vis de la forme de concertation adoptée par la vice-présidente, celle du nombre et de l'écoute sélective. Malgré les réticences, la gestion de l'intégration des citoyens passera bien par la liste des 110000 et nécessite donc l'intervention de la DPERC. Cette collaboration administrative n'est pourtant conçue que comme une alliance temporaire. En effet, l'impulsion participative qui s'exprime dans le SRDTL n'est pas une direction politique homogène s'appliquant à toutes les actions conduites par la vice-présidente en charge du tourisme. L'implication des « citoyens » est vécue comme une exception, concernant seulement le SRDTL, la plupart des dispositifs gérés par ailleurs par la DERTT dans le cadre du tourisme ne faisant aucune mention des citoyens. Face à cette situation d'exception, la direction se tourne vers son homologue de la DPERC, pour qui cette implication citoyenne fait au contraire office de règle. Mais les agents administratifs en charge du SRDTL affirment faire un usage minimum de la collaboration avec la DPERC :

« *Agent 1* : Pour organiser ces réunions, pour envoyer les invitations, on s'est appuyé sur les viviers, les bases de données de la DPERC. Après la DPERC n'a pas été associée plus que ça au montage etc.

*Agent 2* : Par contre c'est vrai que c'était intéressant d'échanger au début avec la DPERC, parce que nous, c'est pas une cible pour nous les citoyens, on ne travaille pas avec eux. Donc la DPERC les connaissait un petit peu, connaissait leur réaction leurs attentes, donc, c'est vrai que j'ai été un petit peu conseillé par *une des chargées de mission démocratie participative* notamment sur comment aborder cette problématique citoyenne. On peut pas s'adresser à un citoyen comme on s'adresse à un acteur économique, professionnel, même à un élu, donc voilà, c'était toutes ces subtilités à comprendre à connaître et elle m'en a bien fait état donc c'était important. » (Entretien, fonctionnaires)

La DPERC est reconnue comme une direction spécialisée dans la gestion des citoyens et plus précisément de leur participation. Le directeur du service tourisme confirme lui aussi que le « travail » auprès des citoyens relève d'une manière de faire spécifique, qui n'est pas innée dans l'ensemble des services régionaux. La spécialisation administrative correspond donc à un besoin de gestion spécifique :

« [...] simplement peut être qu'il conviendrait d'apporter un tempérament, une précaution importante pour nous c'est que au tourisme, notre cœur de cible, c'est pas les citoyens. Notre cœur de cible c'est les professionnels. Alors, que peut-être ensuite la DPERC, ces professionnels là, elle y associe les citoyens dans d'autres dispositifs, peut-être avec les mêmes, c'est possible, mais nous quand on a un dispositif qui s'appelle contrat de station moyenne ou hôtellerie, c'est

pas le citoyen... le fait d'associer le citoyen lambda, pour l'instant c'est pas l'objet et puis ça apporterait peu de choses » (Entretien, fonctionnaire)

Le récit offert par les agents de la DPERC de la mise en place de l'intégration des 11000 au schéma de concertation du SRDTL, s'il donne une version différente de la « réception » du principe par le service tourisme, insistant de son côté sur la « panique » des services, insiste également sur la capacité acquise par la DPERC à se présenter et à être perçue comme une direction spécialisée dans la gestion de ce type d'initiatives :

« Un jour, la VP chargée du tourisme est arrivée. Elle avait discuté avec *le vice-président en charge de la démocratie participative*, elle arrive au service du tourisme elle dit, génial on va mettre les citoyens dans le coup... pffrrr, tête du tourisme. Réunion avec *la chargée de mission* qui conduit l'élaboration du schéma régional du tourisme, gueule de trois mètres de long. « Mais non, nos réunions sont déjà calées, y'a pas assez de place dans les salles », tu vois, des excuses... Comment on va faire patati patata... on lui dit, on va t'aider, on va faire un mailing, on va peut-être pas envoyer à tout le monde, on va cibler sur les gens, peut-être, des endroits plutôt touristiques et puis on verra s'il manque, si ça concerne tout le monde. Enfin on a passé beaucoup de temps. [...] Finalement on a décidé, ils ont gardé leurs jours, mais on fait le matin, les experts, l'après-midi, les citoyens, enfin je sais plus comment on a fait elle t'expliquera, ça s'est excessivement bien passé ! La dimension citoyenne n'a pas bousculé leur plan de travail. Leur AMO, les gens qu'ils avaient pris, il a dit « Ha ! S'il y a les citoyens, moi dans mon contrat, il y a écrit les élus, les machins, je ne veux pas m'occuper des citoyens, je ne m'occupe de rien ! ». C'est pas grave, bibi s'en occupe. Donc avec *la secrétaire de la DPERC* on a fait des mailings, des courriers, on a mis sous pli avec nos petits doigts. [...] C'est forcément, quand on a une approche du citoyen, on a forcément une façon de travailler différente à l'intérieur même de son service et avec les autres services, il faut accepter d'être un peu bousculé dans sa pratique, il faut accepter de faire une réunion supplémentaire ou de déplacer une réunion... alors sur le schéma régional du tourisme, même le chargé de mission de la vice-présidente, il était complètement paniqué, parce que les salles étaient réservées : « Mais qu'est ce qu'on va faire ! Qu'est ce qu'on va faire ! ». C'est vrai que c'est une grosse mécanique à mettre en place des réunions publiques mais nous sur les réunions du printemps...c'est peut-être aussi parce que moi j'ai toujours travaillé comme ça de façon un peu mousquetaire, tu vois, un peu chevaux légers. Les réunions du printemps 2005, trois jours avant de lancer les invitations finales, il y avait encore des dates qu'étaient pas calées [...] Pour d'autres collègues, des collègues de services peut-être plus productifs de politiques, enfin qui correspondent plus à la mise en œuvre de politiques très thématiques, je comprends que ça les ait un peu paniqué » (Entretien, fonctionnaire)

L'envoi des courriers aux personnes retenues sur la liste des 11000 est géré par la DPERC et le secrétariat de la vice-présidente en charge du tourisme. Le service tourisme gère les retours



d'inscription et les réponses (positives et négatives), assisté par la DPERC. La DPERC constitue dans ce cas précis une sorte de cadre professionnalisant permettant de fixer un ensemble de règles formelles (la gestion d'un fichier) et informelles (la maîtrise d'un savoir faire) nécessaires à la mise en œuvre concrète du principe politique d'une « intégration des citoyens » au projet de schéma. Toutefois, il est intéressant de remarquer que la DPERC n'a pas été force de proposition face à une administration souhaitant manifestement procéder à une association limitée des citoyens. A titre d'exemple, jamais la DPERC ne proposera la tenue d'un mini-public délibératif, alors même qu'un dispositif de ce type a été proposé par la DERTT. Dans ce cas précis, la DPERC réagit en fonction de l'arbitrage effectué au sein des responsables de la politique de tourisme, sans proposer d'autres dispositifs.

Une partie du fichier des 11000 est donc finalement invitée. La procédure adoptée pour attirer les « citoyens » de Rhône-Alpes jusqu'à l'élaboration du SRDTL correspond à un système d'invitation ciblée, adressée à partir d'une sélection des individus en fonction de leur participation aux travaux ouverts lors des réunions publiques de 2005 concernant les questions de tourisme<sup>1424</sup>. Le nombre de participants leur permet de dresser le bilan d'une participation jugée satisfaisante :

« On a fait seize réunions où les citoyens étaient conviés. Donc c'est là qu'on a travaillé avec la DPERC, la vice-présidente a souhaité qu'on présente ça également d'un panel de citoyen. Donc on est parti du fichier qui était disponible à la DPERC, des citoyens qui étaient déjà sensibilisés au fait régional et qui avaient un intérêt... qui avaient déjà montré un intérêt au rôle de la région dans le développement du territoire. Donc on est parti de ce fichier, on les a conviés, on en a eu au final, 750 à peu près qui ont répondu présents, dans les différents... il y avait des réunions par département, une réunion dans chaque département, donc au final à peu près 750, je crois à peu près. Et je crois que on a eu d'inscrit à peu près 300 citoyens, ce qui est quand même pas mal »  
(Entretien, fonctionnaire)

Deux éléments permettent ainsi de titrer un bilan positif de cette participation : la coopération et le nombre des participants. En effet, les citoyens ne sont pas « n'importe qui » : ils ont déjà été identifiés par l'institution et confirment leur bonne volonté supposée en manifestant de l'intérêt pour la démarche. La découverte d'une participation sans accroche, se déroulant dans des conditions satisfaisantes aux yeux de l'administration du tourisme renforce le bilan positif de l'expérience :

« Parce que le schéma régional, vous me posez la question parce que ça vous parle pas beaucoup, mais alors un citoyen X ou Y, c'est encore pire. Les faire participer au développement touristique et au développement régional, c'était quand même un gage important et avoir 300 citoyens participants et actifs, parce que si je me souviens bien ils étaient assez... Ils ont souvent levé la

---

<sup>1424</sup> Si aucun atelier n'était spécifiquement consacré au tourisme, les participants ont pu faire savoir leur intérêt pour ces questions durant leur participation, par le biais des questionnaires distribués et des travaux en atelier.

main pour prendre la parole et interpeller les élus, poser des questions souvent très pertinentes et traduisant vraiment des préoccupations citoyennes, donc ça a été un succès on peut dire, de ce point de vue là » (Entretien, fonctionnaire)

Toutefois, le bilan a priori positif car répondant aux attentes de la « participation », organisée selon la concordance entre le contenu des interventions et les thèmes principaux du débat sectoriel, est tempéré par deux éléments. D'une part, l'échec relatif d'autres dispositifs de participation mis en place et plus spécialement la boîte-aux-lettres virtuelle, prouvant par là-même la faible autonomie de cette participation :

« Là où ça a été plus décevant, enfin de mon point de vue, c'est qu'on avait ouvert une boîte permettant un échange, une boîte-aux-lettres électronique et on a eu très peu de retour. Donc je sais pas, enfin si on réfléchit en aval, la participation citoyenne, si elle est pas animée, je pense qu'elle retombe. C'est ce qui a dû se passer sur le schéma. Parce qu'au final, c'est vrai qu'on n'a pas eu beaucoup d'écrits, de remarques, de questions. C'est retombé un petit peu quand même » (Entretien, fonctionnaire)

L'outil est moins en cause que l'attitude d'une population qui se détourne rapidement des offres de participation qui lui sont proposées, faute de sollicitation active de la part des institutions. D'autre part, la parole exprimée par les 300 individus, ayant finalement pris part aux réunions au tant que « citoyens », est présentée comme un matériau inutile dans le cadre du travail administratif. Les propos et propositions des citoyens, s'ils présentent un intérêt manifeste pour les participants, ne sont pas opérationnels :

« [...] c'est pas nécessairement le bon matériau qui a été recueilli. Parce que nous *in fine* nous construisons, ici, après, des dispositifs d'intervention. Ces dispositifs, par définition, ils sont à échelle régionale, si les matériaux recueillis sont à échelle communale ou infra communale, ils sont... Ils peuvent être les plus intéressants du monde, ils sont extrêmement peu pertinents par rapport à nos dispositifs. Donc du coup, ça peut être gâché, indépendamment par contre et ça on l'a ressenti très fort, du fait que les citoyens appréciaient énormément qu'on vienne leur demander leur avis. Je veux dire que ça par contre on l'a ressenti à de nombreuses reprises, il y a entre guillemets... les citoyens sont aujourd'hui plutôt satisfaits que les projets ne se fassent pas comme on le faisait il y a encore peu de temps, où ils découvriraient brutalement qu'on avait décidé pour eux sans jamais avoir demandé un quelconque avis. Ça c'est à classer dans les aspects plutôt constructifs et positifs. » (Entretien, fonctionnaire)

Au-delà des points positifs et négatifs, les aspects principaux de l'impact de cette démarche « participative » sont identifiés en termes d'apprentissage interne. La sensibilisation des élus et l'apprentissage d'une « manière » de travailler sont alors mis en avant par les agents administratifs de la DERTT. Dans le même temps la déconnexion entre les propositions émises lors de ce processus

et le contenu final du schéma est reconnue et assumée. Elle ne pose pas problème, dans la mesure où le type de participation prévu était en décalage avec la nature même de l'exercice et ne pouvait donc que se heurter à cette réalité :

« *Agent 1* : Je pense que l'impact immédiat il est très faible. Alors il faut pas oublier que l'exercice d'un schéma régional, il s'agit de produire un document stratégique, donc même s'il y a avait une participation très qualitative excellente etc. les inflexions stratégiques de toute façon dans l'absolu elles sont faibles, puisque les inflexions stratégiques elles sont elles-mêmes le fruit d'un diagnostic préalable, donc voilà... Mais par contre je pense qu'à long terme, sur la manière de travailler, sur notre regard sur le tourisme etc., donc j'allais dire là plus sur une posture culturelle à notre niveau je pense que l'exercice aura pas été neutre.

*Q : Dans quel sens ?*

Je pense que ça laissera des traces sur le... sur la manière dont on, j'allais dire, dont on aura nos prochaines approches. Alors, on est sur un premier schéma, ici au tourisme, alors c'est important de le dire parce que du coup c'est vraiment la première fois qu'on se donne les moyens de réfléchir. Mais je pense que si demain y'a... quand il y aura un deuxième ou un troisième schéma cet exercice là, de recueil de la parole citoyenne, il pourra être intégré à mon avis de façon beaucoup plus efficace et performante. » (Entretien, fonctionnaire)

« Il me semble que le fait d'avoir entendu des citoyens s'exprimer dans ces réunions à sensibiliser nos élus. Puisqu'un schéma, c'est fait avec l'ensemble des acteurs professionnels, mais c'est quand même voté et décidé par les élus, c'est quand même les élus qui font ce schéma. Ils me semblent que ça les a sensibilisés. J'irai peut être pas au-delà... mais les a sensibilisé, c'est-à-dire que dans les bilans qu'on a pu faire de ces réunions, la participation citoyenne et les acteurs présents et ce qu'ils ont dit est quand même ressorti, avec la vice-présidente et les autres élus en charge du comité de pilotage. Ce n'est pas passé inaperçu voilà. » (Entretien, fonctionnaire)

La diffusion d'une pratique, d'une manière de conduire un exercice de planification participatif à l'échelle régionale, est donc conçue comme le principal apport de la participation des 300 « citoyens » présents. Ainsi, l'association des 11000 à l'élaboration du SRDTL permet deux choses : promettre un changement et prouver la capacité de mise en œuvre et d'expertise de la DPERC.

## 2) Le Schéma Régional des Services de Transports : un exercice à l'autonomie contestée

La révision du Schéma Régional des Transports (SRT), document datant dans sa première version de 1997, est initiée en 2006 sous l'impulsion du premier vice-président du conseil régional en charge des transports et d'une partie de la Direction des Transports de la Communication et de l'Information (DTCI). Cette révision est l'occasion pour les responsables politico-administratifs de la politique des transports de mettre en place un processus de consultation régionale. Le SRT est un document de

planification destiné à fixer les orientations de la politique régionale des transports à moyen et long terme. La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), votée en 1982, prévoit la mise en place de ces schémas<sup>1425</sup>, sans imposer de modalités spécifiques quant à leur processus d'élaboration, si ce n'est une nécessaire « coordination » entre les différentes Autorités Organisatrices de Transport présentes dans le territoire régional. C'est dans ce cadre qu'est réalisé le premier Schéma Régional des Transports en Rhône-Alpes, en 1997, quelque temps avant la prise de compétence expérimentale en matière de transport ferroviaire de voyageurs par la Région Rhône-Alpes<sup>1426</sup>. Conformément à la loi, ce document revendique la tenue d'une « large concertation », ouverte à l'ensemble des partenaires, alors identifiés par une autorité politique ne disposant pas encore de la compétence du transport ferroviaire :

« L'élaboration du schéma régional des transports de Rhône-Alpes s'est appuyée sur des analyses techniques et sur une *large concertation*, afin de proposer un cadre de référence partagé par les acteurs qui œuvrent pour le transport et l'aménagement du territoire. Cette consultation a été menée auprès des principaux partenaires de la Région dans le cadre d'un comité de concertation qui s'est réuni quatre fois et qui a rassemblé, autour de la Région, les Départements, l'Etat, le CESR, les huit principales agglomérations de Rhône-Alpes à travers une triple représentation (ville-centre, regroupement de communes et autorité organisatrice de transports urbains), la FNAUT, la FNTV, l'aéroport de Satolas, le GIP *Transalpes*, la SNCF »<sup>1427</sup>

Concrètement, le travail de concertation revendiqué se limite au cadre interinstitutionnel, même si la FNAUT, principale fédération d'association des usagers des transports, est d'ores et déjà intégrée à ce travail. En comparaison à cette « large concertation », la révision du document mené à partir de 2006 par une institution devenue Autorité Organisatrice (depuis 1997), c'est-à-dire en charge directe de l'élaboration d'une politique de transport ferroviaire de voyageurs, est donc l'occasion d'une rupture. Ainsi, contrairement au SRT de 1997, la démocratie participative est explicitement revendiquée comme un élément constitutif de la démarche de construction du nouveau SRT régional :

« Fidèles à notre volonté de faire de la démocratie participative le moteur de la mise en place de nos politiques, nous nous sommes appuyés sur une *large concertation* avec les partenaires du

---

<sup>1425</sup> Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, article 14 : « I- Le schéma régional des infrastructures et des transports constitue le volet "Infrastructures et transports" du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. La région, en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements, est chargée de son élaboration. Ce schéma assure la cohérence régionale et interrégionale des itinéraires à grande circulation et de leurs fonctionnalités dans une approche multimodale. Il définit les priorités d'actions à moyen et à long terme sur son territoire pour ce qui concerne les infrastructures routières ».

<sup>1426</sup> Rappelons qu'en 1997, seules sept régions s'engagent dans un processus d'expérimentation du transfert de compétence (Olliver-Trigallo et al. 2007)

<sup>1427</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *SRT*, 1997, p. 10.

transport et de l'aménagement du territoire : 11 réunions locales ont ainsi rassemblé plus de 2 500 acteurs entre janvier et avril 2007. Nous avons aussi organisé une concertation continue via notre site Internet dédié au SRST. Cette démarche a également été confortée par la tenue d'un atelier citoyen participatif. »<sup>1428</sup>

A l'instar du SRDTL, la démarche du Schéma Régional des Services de Transports (SRST) est placée dans le prolongement des réunions publiques de 2005. Pour incarner le lien entre les deux démarches, trois axes de participation sont alors prévus : la tenue de réunions de « concertation territoriale », la mise en place d'un site Internet et la tenue d'un Atelier Citoyen. Sur ces trois dispositifs, seuls deux sont pensés et gérés par les responsables techniques de la révision et de la mise en débat du SRT, à savoir les réunions publiques et le site Internet<sup>1429</sup>. Ces dispositifs sont prévus dès la mise en place du projet de concertation. Ces réunions interviennent dans une temporalité permettant l'articulation entre concertation, travail technique et prise de décision (Tableau 2).

La concertation est donc intégrée dès l'origine de la démarche, mais dans une position précise. Elle est pensée comme un complément au travail technique, réalisé en préalable. La détermination des priorités reste le monopole de l'institution, qui va proposer au débat l'état de ses propres réflexions. Le pilotage administratif de la démarche reflète cet état d'esprit : une fonctionnaire, ingénieure territoriale spécialisée dans le domaine des transports, assure à la fois la coordination technique de la rédaction du document et la conception de la concertation. Elle est supervisée par le directeur du service études et prospectives de la Direction des Transports de la Communication et de l'Information (DTCI). C'est au sein de cette petite équipe que se définissent les modalités de la concertation, forcément liée à la conception du travail technique. Une organisation à l'image de des objectifs attachés à cette concertation.

---

<sup>1428</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *SRST*, 2006, Avant-propos.

<sup>1429</sup> Nous laisserons de côté, pour le moment, la question de l'Atelier Citoyen, piloté par la DPERC, puisqu'il s'agit ici de comprendre la manière dont la démocratie participative est appropriée et définie dans le cadre de la construction du SRST par l'administration en charge des transports

**Tableau 56 : Concordance préparation technique/concertation/décision du SRST**

Phase	2006	2007
Préparation technique et rédaction du document	Production technique concernant le document (interne à la DTCl) - juillet/décembre 2006	
	Version 1 Document Décembre 2006	Rédaction de la première version 1 "Vision Région/concertation" puis avant-projet de schéma SRT - Novembre 2006/Juin 2007
Concertation	Assises (1) juillet	Réunions de concertation SRT - Janvier/mars
		Atelier citoyen - Janvier/mars
	Comités de ligne octobre/décembre	Comités de ligne Mai/juin
		Suivi site Internet et boîte SRT février/juin
Processus de décision		Assises (2) Septembre
	Comité de pilotage décembre/avril	
	Commission décembre	Commission Juillet
		Commission Novembre
		Délibération

Les objectifs de la concertation, dont découleront les méthodes, sont donc fixés au sein de cette petite équipe, en accord avec le premier vice-président. Ainsi, la concertation est définie dans une économie générale de l'opérationnalité : son organisation, ses invités, ses conséquences doivent être soumises à une logique de l'utilité immédiate pour l'action publique sectorielle. Le directeur du service études et prospectives de la DTCl revient sur cette définition :

« L'objectif général de la concertation, c'était, suite à une réflexion technique interne validée politiquement... c'est-à-dire que le périmètre du schéma validé avec nos partenaires les plus proches, validé politiquement, mettre ça au débat avec les acteurs locaux, associatifs. C'était pas vraiment le grand public mais presque. C'était vraiment entre les deux. On a eu des réunions entre 80 et 250 personnes et c'était leur présenter le document et recueillir leurs observations etc. [...] Dans le détail, c'étaient tous les élus locaux, les syndicats transports, les comités de ligne, les comités locaux de développement... c'est un peu tout le fichier local de la concertation région, transport, aménagement. Qui y'avait encore... les chambres consulaires, enfin bon, tous les notables du coin » (Entretien, fonctionnaire)

Les responsables de la politique de transport souhaitent rassembler le cercle de leurs interlocuteurs, connus par l'entremise des divers listings de « citoyens » identifiés par la région et par l'expérience des comités de ligne (Cf. *infra*). Le ciblage des partenaires entre alors en écho avec l'organisation globale du dispositif. Dans la mesure où le document soumis à la concertation est un document central dans la conduite des politiques de transport, l'orchestration de la concertation est marquée par

une logique sectorielle forte, visible dès les premiers temps des réunions de concertation, véritable cœur du dispositif. En effet, le site Internet officiel du SRT est d'abord et avant tout la plateforme de valorisation de la démarche de concertation, plus qu'un élément de concertation autonome<sup>1430</sup>.

Le 3 juillet 2006, des « Assises du SRT » introduisent donc le processus de concertation. Les Assises sont introduites par le président du conseil régional et animées par le premier vice-président délégué aux transports. Ce dernier présente, à l'occasion de son discours, l'objectif et la méthode de la révision du SRT. Une série de « mots-clés », destinés à qualifier la démarche de concertation, sont alors donnés aux participants<sup>1431</sup>. Or, deux de ces mots-clés mettent en avant le principe d'une participation à l'œuvre dans l'ensemble des politiques de transport régionales :

« *Comités de ligne* : formule de concertation avec la mission d'instaurer un échange continu et constructif avec les usagers, les élus locaux et les partenaires sociaux de l'entreprise exploitante en vue d'un développement et d'une amélioration du service public de transport régional de voyageurs.

*Démocratie participative* : formule de concertation recouvrant les concepts permettant d'accroître l'implication et la participation des citoyens dans le débat public et les prises de décision politiques qui s'en suivent »<sup>1432</sup>

Suite à cette intervention, les participants sont répartis en quatre ateliers thématiques<sup>1433</sup>, présidés par des élus régionaux, avec l'appui de la DTIC et d'intervenants extérieurs choisis par la Région pour apporter leur expertise. Ces ateliers sont eux-mêmes découpés en sous-thème, abordés successivement par les participants. Or, dans le quatrième atelier (« SRT Rhône-Alpes, le schéma des transports d'une Région citoyenne »), le thème 3 est intitulé « la démocratie participative et

---

<sup>1430</sup> Le site offre toutefois la possibilité d'organiser des « T'chat » entre les citoyens et le vice-président (encore et toujours). Un dialogue en direct avec des internautes a été organisé le 5 avril 2007, de 18h00 à 19h30, par l'intermédiaire du site du SRT. Le thème du dialogue, « L'avenir de la politique régionale des transports », a débouché sur la tenue d'une sorte de douzième réunion virtuelle. Les questions, du plus technique au plus général, se recoupent énormément avec celles posées dans les réunions. Mais le site consacre surtout une rubrique à la « concertation ». En introduction de cette rubrique, la région affirme, à l'instar du SRDTL s'inscrire dans le prolongement de la démarche de démocratie participative : « La Région Rhône Alpes a lancé en 2004 une démarche ambitieuse de démocratie participative intitulée « Construire Rhône Alpes ensemble », dont le but est d'associer les citoyens à la mise en œuvre des choix de la politique régionale. Des réunions ont été organisées dans toute la région en mars/avril 2005. Cette rencontre des élus et des Rhônalpins a été suivie de la mise en place d'un Espace Citoyen Régional afin d'organiser des ateliers thématiques. Le premier atelier citoyen à avoir été organisé était sur « le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans l'espace européen ». La Région Rhône Alpes a préféré privilégier une démarche proche des citoyens. Si la rédaction d'une première version du SRST s'appuie sur les Assises de lancement du SRST qui réunissaient des acteurs du transport nationaux et internationaux et sur des groupes de travail thématiques composés d'agents de la Région, elle sera complétée par l'organisation de réunions de concertation et d'un atelier citoyen » Présentation de la démarche de concertation, site Internet du SRST.

<sup>1431</sup> Ces mots-clés sont retranscrits dans le document produit suite à ces Assises de lancement.

<sup>1432</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Les Assises du Schéma Régional d Schéma Régional des Transports de Rhône-Alpes, 3 juillet 2006*, document de restitution, p. 1.

<sup>1433</sup> Atelier « Pour des services TER toujours mieux adaptés aux besoins des populations » ; Atelier « Pour des systèmes de déplacements innovants, en lien avec les autres modes » ; Atelier « Pour un report modal du transport de marchandises dans la région » ; Atelier « SRT Rhône-Alpes, le schéma des transports d'une Région citoyenne ».

l'analyse des attentes et opinions ». Un paragraphe introduit l'organisation générale de la démarche de concertation, ainsi que le sens donné à la démocratie participative par la région dans la conduite de la révision du SRT :

« Pour impulser la démarche de démocratie participative, la Région propose trois procédés: des réunions territoriales (présentation de la politique régionale et du SRT), des comités de ligne, des ateliers citoyens. La participation des citoyens est à la fois une demande forte de leur part et une volonté de la Région. Il faut faire remonter et émerger les besoins des citoyens mais aussi leur faire partager les enjeux et les orientations du SRT. Les bonnes décisions seront d'abord prises au niveau local. Un certain nombre d'outils vont permettre d'organiser la concertation: les comités de ligne et les réunions de groupe permettent des échanges directs mais le grand public n'est pas présent. Les enquêtes de sondage donnent une meilleure représentativité de l'opinion publique mais ne sont pas adaptées aux questions complexes. Cela pourrait être complété par des questionnaires auto-administrés ou des moyens d'échanges via un site Internet. L'action de communication engagée par la Région est primordiale pour une compréhension réciproque avec les habitants de Rhône-Alpes. Le SRT peut être aussi une façon de pointer les faiblesses de la société d'aujourd'hui et par exemple accroître le dialogue social. »<sup>1434</sup>

Le sens donné à la démocratie participative est ici extrêmement clair : il s'agit de recueillir l'opinion, conçu comme un « déjà-là » territorial qu'il convient de saisir à l'aide d'instruments divers, présentant chacun leurs avantages et inconvénients. Cette opinion est sollicitée à propos d'interrogations préalablement soulevées par les décideurs. Sondages, réunions plus ou moins ouvertes (dont les comités de ligne), Ateliers Citoyens, tout est bon pour alimenter la décision grâce aux opinions de chacun. Il est fait ici explicitement référence à une « demande » de participation émanant de la population, que vient satisfaire la volonté régionale. L'objectif de la démarche est le partage des attentes et des contraintes, une sorte de formule partenariale où les citoyens « doivent » comprendre les contraintes pour adapter leurs réactions. C'est cette conception d'une concertation permettant de faire « remonter » les opinions du plus grand nombre, héritée de la vision politique du premier vice-président, qui détermine l'architecture globale de la consultation.

Six mois plus tard, onze réunions sont donc organisées dans onze villes de la région, couvrant ainsi l'ensemble du territoire<sup>1435</sup>. Contrairement aux responsables du SRDTL qui organisent une réunion par département (huit), les responsables de la révision du SRT adoptent une logique proprement

---

<sup>1434</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Les Assises du Schéma Régional d Schéma Régional des Transports de Rhône-Alpes*, 3 juillet 2006, document de restitution, p. 5.

<sup>1435</sup> Le 29 janvier 2007 à Lyon (Rhône), le 2 février à Bourg-en-Bresse (Ain), le 9 février à Chambéry (Haute Savoie), le 12 février à Roanne (Loire), le 23 février à Valence (Drôme), le 26 février à Saint-Étienne (Loire), le 2 mars à Privas (Ardèche), le 12 mars à Grenoble (Isère), le 14 mars à Bourgoin-Jallieu (Isère), le 21 mars à Annecy (Savoie), le 28 mars à Annemasse (Haute-Savoie).



sectorielle pour justifier la tenue de onze réunions. Le directeur des Etudes et Prospectives explique ce découpage :

« Onze, parce que ça correspondait à des bassins de vie, où les problématiques transports étaient relativement identifiées. Par exemple, sur la Loire Saint Etienne et Roanne sont quand même des cas de figure qui sont assez différents, identiquement Annemasse et Annecy ont pas tout à fait la même logique, Annemasse est une banlieue de Genève, Annecy est le chef lieu de la Haute-Savoie, mais bon, a sa problématique propre. Ça en fait deux, huit et deux, dix et le dernier c'était Bourgoin, donc le nord Isère un périurbain un peu complexe et surtout assez mal organisé en termes de transports collectifs. » (Entretien, fonctionnaire)

Les réunions ont en commun un même principe de pilotage : accueil des participants par le premier vice-président et un élu régional issu du territoire de la réunion<sup>1436</sup>, première session de vote en direct sur 11 questions soumises, présentation du SRT par la DTIC, débats avec la salle, seconde session de vote en direct sur les questions les plus controversées (parmi les onze fournies), conclusion de la réunion par le premier vice-président. Ces réunions ont deux caractéristiques majeures. D'une part, elles sont marquées par l'omniprésence du vice-président en charge des transports. Premier et dernier intervenant, ce dernier, accompagné de différents élus régionaux présents sur « leur » territoire d'élection, répond personnellement à 109 des 115 questions posées au total lors de ces réunions de concertation. Les comptes-rendus des concertations, établis par la région et mis à disposition du grand public sur le site Internet dédié à la révision du SRT<sup>1437</sup>, donnent à voir un échange entre des intervenants anonymes et le vice-président, qui s'emploie à répondre à toute sorte de question, n'hésitant pas à rentrer jusque dans le détail de dossiers complexes. Symbole (ou emblème) de cette personnalisation du débat, les présentations de chaque réunion se concluent par une invitation au débat quelque peu originale, puisqu'il est proposé aux participants d'adresser leur doléance au vice-président lui-même et ce après la tenue des débats<sup>1438</sup>. La participation se cristallise autour du vice-président, occupant à cette occasion une figure décisionnelle forte. D'autre part, la participation est orchestrée selon une technique spécifiquement élaborée par l'administration en charge du SRT : celle du questionnaire instantané. Ces questions concernent les « points sensibles » identifiés durant la réaction de la première version du SRT, comme l'affirme le directeur des Etudes et Prospectives :

---

<sup>1436</sup> On compte ainsi, aux cotés du premier vice-président, la vice-présidente (PS) en charge du tourisme (à Annecy), la vice-présidente (PS) en charge de la culture (Chambéry), deux élus socialistes (Privas), un élu socialiste (Roanne), une élue verte (Valence) et une élue socialiste (Grenoble).

<sup>1437</sup> La liste complète des comptes-rendus de ces réunions de concertation est fournie dans les sources documentaires de cette thèse.

<sup>1438</sup> Une image annonce : « Donnez votre avis ! Tout de suite... Ou plus tard, écrivez nous à l'adresse postale : Monsieur le 1<sup>er</sup> Vice-président délégué aux transports, déplacements et infrastructures, Région Rhône-Alpes, 78 route de Paris, BP 19, 69751 CHARBONNIERES LES BAINS CEDEX. Ou sur le site Internet : [www.srt.rhonealpes.fr](http://www.srt.rhonealpes.fr) ».

« On avait dix, onze, douze questions, ça dépend et donc avec une télécommande, un vote en temps réel, on prenait connaissance des présents sur un certain nombre de question qui pour nous, nous pose des soucis en termes de choix et on cherchait effectivement les questions qui partagent le plus, pour lesquelles... L'option d'un choix est importante [...] après les questions réponses, on finissait par une autre série de votes sur les mêmes questions qu'au début, sauf que celles sur lesquelles il y avait une majorité très importante, plus de 70%, souvent on les faisait pas repasser et celles pour lesquelles il y avait effectivement un clivage, on les refaisait passer et on regardait l'évolution, si la présentation du SRT et les questions réponses avaient un peu changé les choses.» (Entretien, fonctionnaire)

Les réunions publiques sont l'occasion de tester l'acceptation de certains projets, de mesurer les points sensibles et de trancher sur les dossiers les plus polémiques. Toutefois, la liste des questions proposées au vote montre l'existence de deux logiques distinctes (Tableau 3).

**Tableau 57 : Questions posées à la salle (pour vote instantané)**

Adhérez-vous au choix de la Région de consacrer plus de moyens en faveur du mode ferroviaire et moins au mode routier ?
Seriez-vous prêt à payer plus d'impôt pour développer les transports collectifs ?
Accepteriez-vous de payer une vignette pour utiliser la route, si cela ouvrait droit à un bonnement aux transports collectifs ?
Etes-vous favorable à une extension du Versement Transport (VTA) aux Régions ?
Faut-il mettre un péage urbain aux portes des agglomérations pour financer l'amélioration des transports collectifs ?
Faut-il des décisions contraignantes pour reporter les trafics de marchandises vers des modes de transport moins polluants, comme le fleuve ou le rail ?
L'argent public doit-il servir au développement des véhicules propres plutôt qu'au développement des transports collectifs publics ?
Acceptez-vous de voir diminuer le nombre de trains ou de cars s'ils offrent plus de places ?
Voulez-vous plus d'arrêts au détriment de la rapidité des trains ou des autocars ?
Percevez-vous une amélioration de la qualité des services TER ?
La Région doit-elle piloter la coordination des réseaux de transports collectifs entre les différentes collectivités ?

Source : SRST, *Bilan*, « Questions soumises au vote (réponses : Oui / Non) », document de restitution.

Les questions posées concernent effectivement des points de tensions, des choix entre alternatives : plus ou moins d'impôts, fer ou route, vignette ou abonnement, contraintes ou absence de contraintes etc. Mais certaines questions suivent une deuxième logique : il s'agit pour celles-ci de tester la « mobilisation » des personnes présentes derrière la « cause » régionale que sont les transports ferroviaires (La région a-t-elle raison ? Doit-elle piloter ?). La chargée de mission, spécialement déléguée à l'organisation logistique de la coordination de la démarche de révision du SRT, revient sur l'objectif de ces questions, issues directement d'une commande du vice-président :

« On avait onze questions qu'on appelle clivantes, terme du *vice-président en charge des transports*. Donc en fait, on les avait déjà testé lors des Assises de lancement et l'idée c'est effectivement poser des questions à l'entrée de la réunion, les mêmes à la fin de la réunion voir

s'il y a une évolution. Alors sur une réunion de deux heures, ben effectivement, il y a pas beaucoup d'évolution, donc c'est un jeu qui serait vraiment, si on voulait en tirer quelque chose, qui serait à améliorer, il y a aucune exhaustivité statistique derrière enfin bon... On passe là-dessus. Mais l'idée c'est d'avoir... c'est quand même d'impulser un peu des réactions de la part des participants, après certaines fois dans la salle c'était le cas, ha vous nous avez posé cette question là au début, soit on l'a pas bien compris, soit on peut pas répondre parce qu'on n'a pas les éléments de compréhension, des choses comme ça. C'est quelque chose à améliorer, mais je pense que poser quelques question... enfin avoir un avis brut sans... sans donner de premières indications de premières informations moi je trouve que c'est bien » (Entretien, fonctionnaire)

Suite à cette concertation, la DTCl établit un bilan de l'exercice<sup>1439</sup>. Le bilan commence par valoriser l'ampleur de la concertation, à l'aide d'une carte de la région sur laquelle chaque réunion est indiquée par un point, couvrant ainsi la totalité du territoire et une série de chiffres concernant la participation<sup>1440</sup>. Une fois l'ampleur du dispositif restituée, le bilan du contenu de la concertation est établi, tout d'abord du point de vue des « apports nouveaux » et ensuite des « sujets sensibles ». Conforme à la visée sectorielle et opérationnelle de la concertation, ces deux catégories se composent d'une liste de points allant du constat général au détail technique le plus immédiat<sup>1441</sup>. La dernière partie du bilan est consacrée aux éléments intéressants directement les rédacteurs du SRT, à savoir les votes de chaque réunion. Si l'intégralité des réponses et des questions est restituée, nous ne donnerons ici qu'un aperçu du rendu statistique obtenu par la DTCl (tableau 4). La présentation des tableaux de vote permet à la DTCl d'avancer quelques tendances lourdes concernant les résultats et les enseignements de ces votes<sup>1442</sup>. Les responsables politiques et administratifs du SRT tirent deux matériaux principaux de leur exercice : les votes et les « apports nouveaux », sur la base desquels la concertation doit être prise en compte dans la rédaction finale du SRT.

---

<sup>1439</sup> Schéma Régional des Services de Transport, *Bilan*, document de restitution, 18 p.

<sup>1440</sup> « Total toutes réunions : 1200 personnes. Par réunion : 110 personnes en moyenne (max : 220 à Lyon/ min : 65 à Roanne). Par catégorie d'acteurs : Citoyens et syndicats (35%) ; Elus (24%) ; Associations (22%) ».

<sup>1441</sup> Prenons, à titre d'exemple, quelques points cités comme « nouveaux » : « Prise en compte de l'articulation transport et urbanisme plus forte et plus explicite, analyses prospectives sur les évolutions territoriales et sur les autres motifs de déplacements que Domicile-Travail, nouvelles structures de projets périurbains : bassin valentinois, bassin chambérien, contournement ferroviaire de l'Est lyonnais (CFEL), adaptation du cadencement dans les zones rurales avec la définition de principes d'études sur les réouvertures de lignes ferroviaires, Principes clarifiés de la politique d'arrêts (ouverture ou fermeture de gares). » Il en va de même pour les points sensibles : « Aéroportuaire : relation Lyon Saint-Exupéry – Genève-Cointrin, desserte de Lyon Saint-Exupéry, plates-formes aéroportuaires secondaires, fermeture de gares, intermodalité vélos-TER : emport dans les trains ou vélos stations, qualité de service et mise en place du cadencement en secteur rural, accessibilité PMR dans les gares et dans les véhicules (car, train), tarification multimodale unique à la place des tarifications monomodales, Structure/composition des syndicats mixtes SRU (loi Solidarité Renouvellement Urbain), liaisons à l'ouest / Loire et façade atlantique, articulation avec la route, en investissement et sur les services de Transport, la desserte TC du secteur rural : oubliés du projet cadencement ».

<sup>1442</sup> Il est notamment préciser l'existence de deux catégories de points : « Des questions qui partageaient systématiquement : péage urbain de ceinture (oui 48% - non 52%) ; davantage d'arrêts / rapidité (oui 53% - non 47%) ; vignette abonnement TC / usage route (oui 67% - non 33%). Des questions qui faisaient l'unanimité ; consacrer plus de moyens au ferroviaire / route (oui 90% - non 10%) ; financement public des véhicules propres / TC (oui 20% - non 80%) ; moindre fréquence / matériel plus capacitaire (oui 19% - non 81%) »

**Tableau 58 : Exemple d'un vote lors des réunions de concertation SRT en Rhône-Alpes**

NSPP : ne se prononce pas		Lyon	Lyon 2	Bourg	Bourg 2	Chambéry	Chambéry 2	Roanne	Valence	Valence 2	St Etienne	St Etienne 2	Privas	Privas 2	Grenoble	Grenoble 2	Bourgoin	Bourgoin 2	Anney	Anney 2	Annemasse	Annemasse 2
<b>Votants</b>		189	189	70	70	73	71	72	97	63	68	66	102	76	136	103	99	75	70	70	76	77
<b>9. Voulez-vous plus d'arrêts au détriment de la rapidité des trains ou des autocars ?</b>																						
OUI		48%	58%	39%	40%	61%	57%	28%	49%	37%	37%	38%	57%	54%	50%	44%	54%	49%	39%	29%	48%	49%
NON		52%	42%	61%	60%	39%	43%	88%	33%	50%	40%	52%	33%	41%	30%	33%	35%	25%	44%	59%	42%	39%
NSPP		-	-	-	-	-	-	4%	18%	13%	23%	11%	10%	5%	20%	23%	11%	25%	17%	12%	10%	12%

Source : SRST, *Bilan*, document de restitution, p. 16.

La présentation des tableaux de vote permet à la DTIC d'avancer quelques tendances lourdes concernant les résultats et les enseignements de ces votes<sup>1443</sup>. Les responsables politiques et administratifs du SRT tirent deux matériaux principaux de leur exercice : les votes et les « apports nouveaux », sur la base desquels la concertation doit être prise en compte dans la rédaction finale du SRT.

Le SRT entre en effet dans une nouvelle phase de rédaction, entre mars et novembre 2007, à la suite du rendu des éléments issus de la concertation. Cette phase correspond également aux discussions en commission thématique n°6 (transport). Or, durant cette phase, l'intitulé du SRT se modifie pour devenir le Schéma Régional des Services de Transports (SRST), approfondissant ainsi les orientations amorcées dans le SRT de 1997 : priorité au ferroviaire sur la route, à la qualité des services sur les infrastructures, au souci environnemental et à l'intermodalité. L'origine de ce changement de nom est toutefois difficilement imputable à la seule concertation. Les phases de débat politique (en commission), d'avis du CESR<sup>1444</sup>, de discussions techniques peuvent aisément être considérées comme des éléments ayant au moins autant de poids que la concertation dans son ensemble. Mais au-delà des doutes planant sur l'impact concret de la concertation sur le contenu du document, la tenue des Assises régionales de synthèse du SRST (19 novembre 2007) entend affirmer l'importance de la démarche de concertation. Ces Assises, organisées un lundi matin, rassemblent 400 personnes ayant participé au processus de concertation. Le président de région y affirme, dans son discours introductif, que la démarche de concertation a bel et bien eu un impact sur le document : « Toute cette matière a utilement contribué à enrichir le projet par l'ajout de nouveaux objectifs et de très nombreuses mesures innovantes. La méthode a *probablement* contribué à une meilleure

<sup>1443</sup> Il est notamment précisé l'existence de deux catégories de points : « Des questions qui partageaient systématiquement : péage urbain de ceinture (oui 48% - non 52%) ; davantage d'arrêts / rapidité (oui 53% - non 47%) ; vignette abonnement TC / usage route (oui 67% - non 33%). Des questions qui faisaient l'unanimité ; consacrer plus de moyens au ferroviaire / route (oui 90% - non 10%) ; financement public des véhicules propres / TC (oui 20% - non 80%) ; moindre fréquence / matériel plus capacitair (oui 19% - non 81%) »

<sup>1444</sup> CESR Rhône-Alpes, « Contribution du CESR à l'élaboration du Schéma régional de transports », voté lors de la séance du 19-06-2007.

compréhension générale des enjeux de la politique régionale des transports »<sup>1445</sup>. L'inventaire des outils mobilisés lors de la révision du SRT, similaire à celui annoncé deux ans plus tôt les présentations de la démarche en juillet 2006, semble donc faire office de preuve de leur impact. Le SRST est finalement voté le 10 avril 2008<sup>1446</sup>, après un processus de rédaction et de concertation de presque deux ans.

La concertation menée dans le cadre du SRST est donc entièrement conçue, gérée et exploitée au sein de la DTCl, sous la tutelle unique du vice-président en charge des transports. Pourtant, malgré son indépendance, cette équipe politico-administrative transport a été dans l'obligation de recourir à d'autres départements de l'administration régionale afin de constituer une liste de participants potentiels permettant de remplir les réunions de concertation. En effet, pour s'assurer *a minima* que la démarche puisse bien être qualifiée de « participative », les rédacteurs du SRST doivent pouvoir convoquer une variété de catégories de participants (associations, élus, « citoyens » comme le rapporte le bilan). Pour ce faire, l'équipe pilote du SRT doit aller puiser dans les contacts disponibles dans les différents services administratifs régionaux, adoptant une démarche similaire à celle observée concernant le tourisme, à la différence près qu'elle pioche dans les listes de « citoyens » de sa propre direction, créées notamment par les comités de ligne :

« Agent 2 : Les listings des comités de ligne étaient complètement pris dans la concertation.

Agent 1 : Révérifications, rebouclons... qui c'est qu'on avait invité pour les réunions de concertation ? J'ai dit les comités de ligne, les CLD, les acteurs locaux, les maires etc. enfin tous les élus, les chambres...

Agent 2 : Les représentants du monde économique, chambres de commerce et d'industrie, les syndicats, tous les acteurs touristes, comités départementaux du tourisme, tous les maires, les régions extérieures, les parlementaires aussi, députés, sénateurs de Rhône-Alpes et puis aussi des directeurs de grands équipements, genre universités, hôpitaux, même de grandes entreprises qui ont des problématiques de déplacement de leurs employés ou de leurs patients et puis des assoc, toutes les fédérations professionnelles, groupements d'association, parents d'élèves etc. »  
(Entretien, fonctionnaires)

Bien que disposant d'une liste autonome de « citoyens » et recourant à des listes existantes par ailleurs (comme celles des membres de CLD – cf. *infra*), la liste des 11000 citoyens détenue par la DPERC, tant prisée par les responsables du SRDTL, sert également de base aux envois d'invitation pour les concertations du SRT. Toutefois, le choix de convoquer les 11000 citoyens, s'il est décidé politiquement par le premier vice-président en accord avec son collègue en charge de la démocratie

---

<sup>1445</sup> Allocution de Jean-Jack Queyranne, Président de la Région Rhône-Alpes, « Ouverture des Assises de synthèse du Schéma Régional des Services de Transport (SRST) », lundi 19 novembre 2007, 7 p.

<sup>1446</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 08.06.243 des 11 et 12 avril 2008.

participative, est perçu par les services en charge du SRT comme une intrusion du directeur de la DPERC dans l'organisation autonome de leur propre concertation. La DTCl proteste et obtient une réduction drastique du nombre d'invités :

« *Agent 2* : [...] on a eu des échanges aussi sur un point qui était, invitation ou non de membres de la démarche de démocratie participative. En fait, il y a eu une demande de la part du directeur de la DPERC d'inviter tous les membres, les 11000 participants "démocratie participative". Cette demande ayant été faite à peu près... en tout cas moins d'un mois, entre 15 jours et un mois avant le départ des premières invitations, donc dans un délai très court. Donc, notre réaction a pas été très favorable au niveau de la DTCl et donc... bon les discussions, avec le DGA en arbitre, ont abouti au fait qu'on ait invité que les membres qui participaient aux ateliers citoyens transport de la démarche démocratie participative. Et puis les modalités c'étaient, nous on fait, comment on devait le faire de toute façon, les courriers d'invitation tout ça et on transmettait les courriers à la DPERC qui invitaient directement ces personnes là et qui se chargeaient de les informer.

*Agent 1* : sur les 11000, ça représentait quoi, 1500, 1200...

*Agent 2* : combien j'ai dit... 700... moins de 1000 finalement. » (Entretien, fonctionnaires)

La réduction de 11000 à 1500 invitations est donc le fruit d'un compromis arbitré politiquement. Opposant des arguments logistiques et managériaux à une invitation massive, notamment l'idée d'une impossible gestion d'un flux trop important de « citoyens » vers les structures participatives, la DTCl, appuyée par le directeur du pôle Territoire (tutelle hiérarchique de la DTCl), fait front face à la DPERC. Le directeur de la DPERC alimente cette vision conflictuelle du croisement de fichier et valorise dans le même temps sa capacité de négociation :

« On a eu une réunion un soir où il y avait Soulage, nous, la DTCl, le directeur du pôle Territoire, pour dire qu'est ce qu'on fait ? Eux ils voulaient pas d'atelier citoyen, ils voulaient pas qu'on invite non plus de citoyens aux réunions de concertation, eux ils disaient, non mais, concertation c'est avec la CGT, la SNCF, les maires, la FNAUT et puis voilà basta ça suffit ! Et oui mais attends, il y a les citoyens quand même, l'utilisateur... oui mais ils sont représentés dans les comités de ligne ! Oui, il y en a combien ? Donc, nous on proposait de faire ce qu'on avait fait à la demande de *la vice-présidente en charge du tourisme*, c'est-à-dire de territorialiser les 11000 en disant vous invitez les 1500 de Roanne, les machins et puis basta. Vous vous rendez pas compte, les salles sont trop petites, il va falloir un animateur professionnel, on sait pas faire, na na na. Bon. Le directeur du pôle défendait ses services, un fonctionnaire ça défend toujours ses services, ses services ont toujours raison. [...] Et donc *le vice-président en charge des transports* dit : « Mais attendez, moi j'ai quand même discuté avec des centaines de citoyens, je leur ai dit qu'on allait continuer à discuter et vous voulez pas les inviter, c'est pas possible, donc vous m'invitez au moins tous ceux qui ont participé à l'atelier 3, enfin aux 11 ateliers transports ». Donc voilà, ça c'est une négociation un peu classique qu'on va avoir sur tous les sujets avec nos

collègues, que ce soit le DGA, que ce soit avec la direction directement concernée. Donc nous on demande toujours le maximum, eux ils demandent rien, au sens de rien comme on a prévu, comme avant et on négocie. » (Entretien, fonctionnaire)

L'expérience du SRDTL a permis au directeur d'assurer la crédibilité de l'invitation basée sur le listing des 11000 auprès des élus. L'enjeu du croisement du fichier tend pourtant à se modifier : pour le directeur de la DPERC, ce qui se présentait sous la forme d'un soutien logistique lors du SRDTL devient, dans le cas du SRT, une manière de dépasser l'existant, de faire de la concertation prévue par la DTCl, un véritable exercice de démocratie participative. Le vocabulaire du directeur renvoie bien à l'idée d'un conflit, dont l'enjeu est l'intégration de la liste des 11000, devenue le levier indispensable d'une meilleure participation. Il est intéressant de remarquer que le vice-président en charge de la démocratie participative n'apparaît pas dans ce conflit. La proposition d'intégration du fichier des 11000 se négocie entre les responsables du SRT et la DPERC. L'extrait du fichier finalement retenu (1500 personnes) est également géré par la DPERC (invitations, retours et réponses). La gestion de ce fichier est la seule intervention de la DPERC dans le processus de concertation du SRT. Ainsi, les « citoyens » issus des 11000 sont gérés par l'administration spécialisée et rend le positionnement de la DPERC au sein du processus de concertation progressivement acceptable aux yeux de la DTCl. Une chargée de mission de la DPERC, gestionnaire du fichier de 1500 personnes, indique que la participation de certains individus figurant sur cette liste à certaines des onze réunions de concertation permet de désamorcer définitivement les tensions de départ, en prouvant que les « citoyens » gérés par la DPERC ne sont pas des éléments perturbateurs :

« Pour l'élaboration du schéma régional des transports, qui était en train de se faire par la responsable du SRT, on a suggéré que nos citoyens, les fameux 11000, soient invités aux réunions du SRT. Alors là, cris et hurlements : « Oui ! Vous vous rendez pas compte, bla, bla, bla ! » Et puis bon, ils ont été invités et ça très bien passé. Je veux dire, ils ont pas foutu le bordel dans les réunions, ils ont écouté, ils ont dit des choses, ils ont pas cassé... C'est drôle comme ces gens ont peur des citoyens.

*Q : Donc la responsable du SRT a mal réagi à votre proposition ?*

Oui au début, elle a très mal réagi à notre proposition, extrêmement mal, très, très mal. On a eu une réunion avec *la responsable du SRT* qu'était assez tendue. Tu verras, elle a beaucoup, beaucoup évolué par rapport aux premières réunions qu'on a eues. Elle nous a dit : « Bon voilà le SRT, il va s'élaborer comme ça, comme ça, comme ça, pour les citoyens y'a pas de place, point, salut, je m'en vais ». On lui dit : « Attends, on se calme c'est pas tout à fait comme ça que se passent les choses, gna, gna ». On a discuté... On est arrivé au fait que les citoyens puissent être

invités aux réunions SRT, finalement ils l'ont été, finalement ils sont venus et ça s'est bien passé ! » (Entretien, fonctionnaire)

Pour la DPERC, chargée de mission et directeur compris, l'implantation de surplus « participatif » ne serait donc qu'une question de peur, d'apprentissage et d'administration de la preuve. La présence des « citoyens » effraierait une administration régionale en manque d'acculturation au débat et de contact avec la population. L'intrusion du fichier des 11000, portée par une administration indépendante, plutôt mal perçue par la hiérarchie administrative en charge des politiques de transports, aurait ainsi provoqué une résistance d'une administration spécialisée véhiculant sa propre conception de la participation, à partir de ces propres référents sectoriels, qu'il faut convaincre de l'intérêt d'un approfondissement de cette participation.

Mais la DPERC ne limite pas son ingérence dans le processus de concertation à cette seule initiative. La tenue d'un « Atelier citoyen », régulièrement cité, félicité, célébré par les porteurs du SRST, comme nous avons pu le constater à de nombreuses reprises, est le fait exclusif de l'administration déléguée à la démocratie participative. Comme nous le verrons, ce dispositif sera l'occasion de convoquer une autre figure du participant (le citoyen) au cœur d'un processus destiné à un autre type de participant (le porteur d'intérêts).

## ***B) Les Comités de ligne : la recherche autonome de l'utilisateur***

Élément central de la stratégie de concertation souhaitée par le premier vice-président délégué au transport, les comités de ligne sont mis en place en 2004, dans le prolongement des Groupes Territoriaux de Concertation (GTC). Première instance territoriale de participation (ITP), leur adoption n'a que peu impliqué la coalition consacrée à la démocratie participative. Trois éléments structurants du dispositif sont présentés ici. Tout d'abord, les comités de ligne de Rhône-Alpes sont en réalité une extension du dispositif leur préexistant (les GTC). En devenant officiellement des dispositifs de « démocratie participative », les comités de ligne se renforcent et entendent affirmer le rôle de la région en tant qu'AOT (1). Ensuite, le dispositif est soumis à un processus d'évaluation, qui, malgré un fonctionnement jugé satisfaisant, soulignera l'importance de la question de la « présence usagère » dans le dispositif, régulièrement soulevée comme étant le problème central des comités de ligne (2). Enfin, le dispositif fait preuve d'une autonomie quasi-totale, tant sur le plan administratif que politique. La gestion de la démocratie participative, telle que la définissent les instigateurs du dispositif, ne prend sens qu'en rapport avec l'exercice d'une compétence donnée (3).



## 1) La démocratie participative comme réforme et affirmation *de soi*

Les comités de ligne mis en place à partir de 2004 s'appuient sur des structures préexistantes : le Comité Régional des Partenaires (CRP) et les GTC. Plus qu'une substitution, les comités de ligne sont en réalité le résultat de mesures de « renforcement » du caractère participatif des deux dispositifs. Le CRP, mis en place le 19 juillet 2002 en application de la loi SRU<sup>1447</sup>, regroupant une série d'acteurs territoriaux du domaine des transports<sup>1448</sup>, est conservé. Toutefois, à partir de 2004, deux représentants de chaque comité de ligne sont invités à participer aux travaux du CRP<sup>1449</sup>, dans l'objectif d'accréditer une ouverture « participative » de celle-ci. Les comités de ligne, dont la nouvelle structure est adoptée dès octobre 2004<sup>1450</sup>, prennent appui sur les GTC et en approfondissent plusieurs logiques.

Ce renforcement peut être décrit et analysé à partir de documents clés : la délibération de mise en place des comités de ligne, votée en 2004 et la charte de fonctionnement de ces comités. Le territoire rhônalpin est désormais découpé en vingt-huit comités de ligne (contre treize GTC – cf. Annexe 8), offrant un maillage beaucoup plus fin du territoire, déjà visible dans leur dénomination<sup>1451</sup>. Chaque comité de ligne correspond à une ligne ferroviaire comprenant une gare d'arrivée et une gare de départ. Sur chacune de ces lignes, les comités de ligne sont donc mis en place, si l'on en croit la délibération les concernant, « pour éclairer les décisions de la Région qui organise et finance les liaisons du réseau régional de transport de voyageurs »<sup>1452</sup>. Le dispositif prévoit, dès sa mise en place, la présence de plusieurs catégories d'acteurs<sup>1453</sup>, parmi lesquels figurent les « usagers ». Les

---

<sup>1447</sup> « Article 124 : Après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés deux articles 21-1 et 21-trois ainsi rédigés : « Art. 21-trois. - Il peut être créé auprès de chaque région en tant qu'autorité organisatrice des transports mentionnés à l'article 21-1 un comité régional des partenaires du transport public. Ce comité est consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement, la qualité des services de transport proposés par la région. Il est notamment composé de représentants des organisations syndicales des transports collectifs, des associations d'usagers des transports collectifs, des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires. Un décret précise la composition du comité, les conditions de désignation de ses membres, ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement. »

<sup>1448</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n°02.06.564 du 19 juillet 2002 : la délibération prévoit d'associer les collectivités territoriales et autorités organisatrices de transport, les services de l'Etat et des établissements publics concernés, les chambres consulaires, les organisations professionnelles patronales et syndicales des transports collectifs, les représentants associatifs et dix conseillers régionaux désignés par l'Assemblée plénière du conseil régional.

<sup>1449</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.06.544 du 15 octobre 2004 : « Le comité régional des partenaires rencontre une fois par an les présidents des comités de ligne accompagnés de deux représentants désignés au sein de chaque comité, dont au moins un représentant les usagers ». La Charte de fonctionnement des comités de ligne Rhône-Alpes est annexée à cette délibération.

<sup>1450</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.06.544 du 15 octobre 2004

<sup>1451</sup> On passe, par exemple, du GTC « Dauphiné » aux CDL « Chambéry/Grenoble », « Grenoble/Gap » etc.

<sup>1452</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.06.544 du 15 octobre 2004.

<sup>1453</sup> Un comité de ligne se compose : du Président du conseil régional ou de son représentant qui préside le comité de ligne, de deux autres conseillers régionaux, de deux usagers de la ligne tirés au sort après appel à volontariat, de représentants d'associations d'usagers de la ligne, de représentants de groupements d'associations d'échelle régionale, d'associations de consommateurs, d'étudiants et de parents d'élèves, de représentants des collectivités territoriales (maires des communes et intercommunalités concernés par les liaisons ferroviaires), de représentants des autorités organisatrices de transport départemental et urbain, de représentants locaux des syndicats représentatifs des salariés de la

comités de ligne, malgré un objectif d'ensemble quelque peu flou (« l'amélioration de toutes les composantes du transport régional de voyageurs »), doivent permettre le « rapprochement entre les instances de décision de la Région, d'une part et les usagers du TER, les élus locaux, les autres acteurs du transport public en Rhône-Alpes et les représentants du personnel de la SNCF d'autre part »<sup>1454</sup>. Toutefois, la définition du dispositif introduit une subtilité. Le comité de ligne n'entend pas intégrer de la même manière tous les publics : « En conséquence, les comités de ligne sont des lieux *d'écoute des usagers* sur les conditions d'exécution du service, d'écoute et de prise en compte *des attentes et besoins des usagers* en matière de développement de l'offre, d'information et de consultation des *usagers* et des *élus locaux* avec la participation des représentants du personnel de la SNCF sur l'ensemble des actions que la Région organise et met en place en tant qu'autorité organisatrice du transport régional de voyageurs ». Les élus locaux sont informés et consultés, alors que les usagers sont priés de livrer leurs attentes et leurs besoins. Mais les comités de ligne ne sont pas seulement conçus comme des espaces. Ils sont aussi des acteurs collectifs à qui la possibilité est offerte de consulter, par eux-mêmes, les usagers des lignes concernées<sup>1455</sup>. A la fois lieu d'expression et acteur de la consultation des usagers, le conseil régional se montre soucieux du rapport entretenu entre les comités de ligne et cette catégorie vaste et peu définie que sont les « usagers ».

La place des usagers constitue un point de rupture net entre les GTC et les comités de ligne, puisque cette catégorie de participants était très marginale dans le dispositif de 2002. Toutefois, l'intensité de leur apparition est à relativiser, principalement en raison des restrictions apportées à la définition de la catégorie. Les contours de la catégorie « usagers » sont esquissés par la charte de fonctionnement des comités de ligne : les « usagers de la ligne » sont composés, en théorie, de « deux représentants pour chaque association d'usagers de la ligne concernée », de « deux représentants des groupements d'associations (FNAUT,...) d'échelle régionale », d'« un ou deux représentants d'une association de consommateurs » et d'« un représentant d'une fédération d'associations étudiantes (FEL,...) ou d'un syndicat étudiant représentatif ». Originellement, le dispositif prévoit le tirage au sort de deux usagers parmi une liste de candidat en addition à cette liste. Cette complémentarité renvoie à une ambivalence permanente : la définition des « usagers », tantôt représentés, tantôt convoqués

---

SNCF, de représentants de l'activité TER de la SNCF et de ses services locaux concernés, des autres exploitants du réseau TER (transporteurs routiers,...), de représentants de RFF, du (ou des) chef(s) de projets et du (ou des) rapporteur(s) du (ou des) Contrat(s) de Développement de Rhône-Alpes (CDRA) traversés par la ligne. Il est également indiqué que « le Vice-président aux transports, le Vice Président à la démocratie participative et le Président du comité des partenaires sont invités de manière permanente à chacune des réunions des comités de ligne ».

<sup>1454</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.06.544 du 15 octobre 2004.

<sup>1455</sup> Le comité peut organiser, à son initiative et sous les formes qu'il choisit, la consultation de l'ensemble des usagers de l'axe.

individuellement pour « exprimer » leurs besoins, tantôt qualifiés de « voyageurs »<sup>1456</sup>, obscurcit les objectifs du conseil régional en la matière. De plus, il est à noter que selon la charte de fonctionnement, ce n'est pas tant la présence des « usagers » qui garantit la dimension participative du dispositif que l'équilibre entre les différentes catégories de participants<sup>1457</sup> : « Afin d'assurer les *conditions démocratiques d'un dialogue participatif*, la Région Rhône Alpes veille à une représentation équilibrée de chaque catégorie de participants au sein des comités »<sup>1458</sup>. Mais au-delà de l'extension de leurs catégories de participants, les comités de ligne sont également l'occasion d'affirmer le rôle du conseil régional en matière de transport et ce, grâce à deux mécanismes : l'un politique et l'autre administratif.

Le mécanisme politique met en valeur l'autorité du conseil régional en matière de transport public. Dans leur charte de fonctionnement, les comités de ligne sont ainsi présentés comme une conséquence directe de la prise de compétence ferroviaire<sup>1459</sup> : le dispositif est d'ailleurs pris en charge sur la ligne budgétaire « exploitation des transports collectifs ». C'est dans ce cadre que la région Rhône-Alpes « souhaite promouvoir les moyens d'un dialogue participatif et de proximité avec les usagers, les élus locaux et les partenaires sociaux, afin d'éclairer ses décisions en matière de développement des transports collectifs régionaux »<sup>1460</sup>. Si la principale mission des comités de ligne est d'« instaurer un échange *continu et constructif* avec les usagers, les élus locaux et les partenaires sociaux de l'entreprise exploitante en vue du *développement et de l'amélioration du service public de transport* régional de voyageurs », la charte précise toutefois que ces derniers « participent aussi à une meilleure coordination des acteurs du transport public »<sup>1461</sup>. Des trois déclinaisons de cette mission principale, établie par la charte (« *la prise en considération* des attentes et des besoins des participants en matière de développement de l'offre », « *l'information et la consultation* des participants sur l'ensemble des actions que la Région organise et met en place en tant qu'autorité

---

<sup>1456</sup> Chaque comité de ligne est introduit par la diffusion d'une présentation PowerPoint standard, rappelant entre autre chose, les missions des comités de ligne : « Ecouter les *voyageurs* sur les conditions d'exécution du service, écouter et prendre en considération les attentes et besoins des *voyageurs* en matière de développement de l'offre, informer et consulter les participants sur l'ensemble des actions que la Région organise et met en place en tant qu'autorité organisatrice du transport régional de *voyageurs*, expliquer et partager avec les participants les contraintes tant techniques que financières inhérentes au système ferroviaire (coûts et délais), coordonner les actions de la Région avec celles des autres autorités organisatrices de transport ».

<sup>1457</sup> Cf. note 34.

<sup>1458</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.06.544 du 15 octobre 2004.

<sup>1459</sup> Charte de fonctionnement des comités de ligne Rhône-Alpes, *in* Délibération n° 04.06.544, *op.cit.* : « La Région Rhône Alpes organise et finance les liaisons du réseau régional de transport de voyageurs depuis 1997. Elle a exercé progressivement tous les aspects de cette nouvelle compétence : augmentation quantitative et qualitative de l'offre, réaménagement des gares, achat et rénovation du matériel roulant, modernisation des infrastructures et mise en place de tarifications attractives. »

<sup>1460</sup> Charte de fonctionnement des comités de ligne Rhône-Alpes, *in* Délibération n° 04.06.544 du 15 octobre 2004.

<sup>1461</sup> *Idem*

organisatrice du transport régional de voyageurs » et « *la coordination des actions de la Région avec celles des autres autorités organisatrices de transport* »), découle une définition des comités de ligne explicitement liée à l'exercice de la compétence transport du conseil régional :

« En conséquence, les comités de ligne sont des lieux *d'écoute, d'expression* des besoins et d'information, permettant notamment de *concevoir des propositions concertées* entre les différents acteurs pour l'amélioration du service public régional. Les observations et les propositions émises lors de la tenue des comités de ligne *alimenteront les travaux* des instances délibératives et décisionnelles du Conseil régional. »<sup>1462</sup>

Présentée plus comme une promesse qu'une garantie, la prise en compte du travail des comités de ligne est donc directement corrélée à la capacité de décision du conseil régional. La charte prévoit d'ailleurs une méthode de *prise en compte* et de *traitement* des données recueillies durant les comités de ligne : « Pour chaque comité de ligne, les propositions émanant des participants lors de la tenue des comités sont *recensées et examinées* par la Région, un retour est systématiquement effectué lors de la réunion suivante et par l'envoi d'un document de suivi à l'ensemble des participants ». La mise en place de compte-rendu de séance, disponible sur Internet est également annoncée. En complément de cette affiliation à la politique régionale des transports, les comités de ligne valorisent les représentants politiques de l'exécutif régional dans chaque instance. Seul le conseil régional est en capacité de créer les comités de ligne et d'établir le calendrier des réunions – « à l'initiative de l'Exécutif régional, en tant que de besoin, selon un rythme prévisionnel d'au moins une réunion par an »<sup>1463</sup> – et l'ordre du jour. Chaque comité de ligne est présidé par un élu régional<sup>1464</sup>, qui se voit confier deux missions : *représenter* l'exécutif et *animer* les séances des comités de ligne. Un cahier des charges assez étoffé accompagne cette double fonction : il s'agit pour le président, en tant que représentant, de « rappeler le cadre institutionnel, d'expliquer les enjeux et la politique régionale des transports », de « veiller à l'intérêt général, tout en respectant les particularités ou attentes locales » et en tant qu'animateur, d'« expliciter les missions des comités et en faire respecter les règles de fonctionnement », de « recueillir l'avis des participants », de « veiller à ce que chacun puisse s'exprimer » et d'« assurer le suivi des propositions et des demandes formulées ». Parallèlement, la charte fait également peser des obligations auprès de la SNCF : « Dans ce cadre, la Région et la SNCF *s'engagent à fournir aux membres des comités les éléments techniques et financiers* pour une bonne compréhension par tous les acteurs du fonctionnement des transports

---

<sup>1462</sup> *Idem*

<sup>1463</sup> Charte de fonctionnement des comités de ligne Rhône-Alpes, in Délibération n° 04.06.544, *op.cit.*

<sup>1464</sup> La liste des présidents est l'objet d'une Délibération : ils sont nommés par l'exécutif régional et renouvelés de temps à autre. Cf. par exemple conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.00.549, 14 et 15 octobre 2004 et délibération n° 08.00.368, 29 et 30 mai 2008.

régionaux de voyageurs en termes d'offre, de qualité de service et de besoins de déplacements ». La région entend donc utiliser les comités de ligne comme lieu d'échange et de partage de l'information. Mais cette affirmation politique n'aurait que peu de consistance sans l'appui d'un renforcement administratif conséquent.

Le mécanisme administratif vient compléter l'affirmation d'une capacité politique. Si ce second renforcement est nettement plus silencieux que le premier<sup>1465</sup>, il n'en est pas moins structurant. Le renforcement se fait toutefois dans les limites des équipes préexistantes. A partir de 2004, la DTCI renforce son service Transports Collectifs Régionaux et plus précisément l'équipe de l'unité « animateurs territoriaux », comptant désormais sept personnes<sup>1466</sup>. La plupart d'entre eux sont déjà en poste en 2002 et assurent le suivi des GTC. Les animateurs territoriaux ne sont pas exclusivement consacrés à la gestion des GTC ou des comités de ligne : mis en relation avec un agent au sein de la direction régionale des TER de la SNCF, les animateurs constituent ainsi des binômes travaillant sur chaque ligne. Ces binômes entre chargé d'étude (SNCF) et animateur territoriaux (Région), se complètent d'un chargé d'axe (SNCF) siégeant au sein des comités de ligne. La gestion de la ligne (projet, développement, problèmes d'exploitation) est donc assurée par ce système de dialogue entre AOT et opérateur, ligne par ligne. Les comités de ligne sont ainsi placés sous la responsabilité de ces équipes. Chacun de ces groupes d'animateurs se voit confier la gestion de plusieurs lignes (entre quatre et sept). Concernant les comités de ligne, les agents du conseil régional sont plus en situation de responsabilités que leurs homologues de la SNCF. Ce sont eux qui rédigent les comptes-rendus, suivent les demandes, assurent les réponses et le secrétariat des comités. Le profil de ces agents est toutefois très axé sur la compétence transport : le service Transport Collectif Régional de la DTCI est une équipe plutôt jeune (entre 30 et 40 ans), titulaire de diplômes dans le domaine des transports et Ingénieurs de la Fonction Publique Territoriale. Le directeur de cette équipe, dénote quelque peu dans ce paysage : titulaire d'un DESS d'aménagement des collectivités territoriales, celui-ci est recruté au sein des services transports en 2003, en tant qu'assistant d'étude, après quelques années passés au sein de bureaux d'études. Devenu attaché territorial en 2004, il organise le premier comité de ligne tenu le 4 novembre 2004 à Saint-Etienne. Par ailleurs élu local dans une petite commune, le technicien n'aborde le thème de la démocratie participative qu'avec beaucoup de prudence. Les comités de ligne ne peuvent être attachés à l'idée de démocratie participative que dans la mesure où leur fonctionnement permettra de valider concrètement ce principe :

---

<sup>1465</sup> La charte se contente de signaler que la DTCI assure le secrétariat des comités de ligne.

<sup>1466</sup> La direction des transports et des technologies de l'information est divisée en quatre services : le service études et projets » (responsable notamment du SRT), le service « technologie de l'information », le service de gestion et le service « transports collectifs régionaux ». Ce dernier est lui-même divisé en trois unités : unité « animation territoriale », unité « aménagements de gares » et unité « tarification, billettique, distribution ».

« Parfois, démocratie participative, c'est un peu un alibi. On se cache derrière en disant ben oui, on a mis de la participation, mais derrière y a rien qui se passe. Donc ça c'est une première des choses. Après, il y a plus, par le biais des comités de ligne, où la effectivement, on a... il y a eu un affichage en 2004 en disant ben voilà on va faire de la démocratie participative, mais il y a beaucoup de personnes qui savaient pas ce à quoi ça allait aboutir. Est-ce que ça allait aboutir ? Est-ce que c'était justement un affichage et puis il allait rien se passer ? Et l'expérience a montré que c'était intéressant d'entendre les personnes qui participent aux comités de ligne, que c'était intéressant que les gens soient entendus par les participants et que derrière on a vu que les décisions qui ont été prises tenaient compte de ce que les gens demandaient, donc c'était quelque chose de réel, c'était pas simplement tout le monde participe et puis bon... » (Entretien, fonctionnaire)

Dans ce cadre, le travail des animateurs territoriaux devient fondamental, puisque ces agents définissent les contraintes tout en orchestrant la participation. Leur travail quotidien dans le binôme formé avec la SNCF ainsi que leur insertion dans les processus de détermination de l'offre régionale d'exploitation du transport de voyageur leur permettent de traiter les demandes et avis des comités de ligne dans une position d'interface directe entre concertation et gestion opérationnelle. Les modalités de la prise en compte des comités de ligne reposent en grande partie sur ces agents :

« *Q : Et comment ça se passe concrètement quand vous faites suivre une demande ?*

Si on sait répondre, on répond et sinon, ben, on demande à nos collègues de nous donner les éléments, que soit on intègre au compte rendu, soit on répond directement, soit ils répondent par mail à la personne, soit on le met dans la présentation suivante. [...] Et puis nous on va chercher de l'information en disant, ben voilà, on a un comité de ligne dans quinze jours, dans trois semaines, dans un mois, est-ce qu'il y a des nouveautés là-dessus ? » (Entretien, fonctionnaire)

Les comités de ligne, une fois dotés d'une administration en charge et officialisés dans leur fonctionnement se mettent alors en place. Leur évolution et leur évaluation révèlent une grande stabilité du modèle originel.

## 2) L'évaluation : la mise en chiffre de l'impératif d'ouverture

Une fois mis en place, les comités de ligne débutent presque immédiatement leur cycle de vie. Tout au long des deux premières années de fonctionnement, le « public » des comités se consolide. Ainsi, entre 2004 et 2009, les comités de ligne sont le théâtre de la constitution et de la consolidation d'un groupe stable de participants. Si l'on se fie aux comptes-rendus de séances et plus précisément aux listes de participants systématiquement jointes à tous ces comptes-rendus établis par la DTIC entre novembre 2004 et mai 2006, nous pouvons noter que la représentation associative est dominante

dans les prises de parole estampillées « usager » au sein des comités de ligne en Rhône-Alpes<sup>1467</sup>. Ce phénomène, classique dans les instances consultatives de ce type (cf. Blondiaux Levêque 1999, pp. 62-66), se traduit en réalité par la constitution d'un noyau dur de responsables associatifs<sup>1468</sup>, omniprésent dans l'expression du groupe « usagers », tel que définit par le conseil régional. Certaines associations – ADTC, AGFUT, ARDSL, ADUT, GTE, Alp'Rail – sont présentes dans de très nombreux comités. Ce public associatif, très impliqué dans les débats, dispose d'une maîtrise technique indéniable en matière de transports<sup>1469</sup>. L'ensemble de ces personnalités forme un véritable réseau associatif, fédéré de manière assez souple par la FNAUT, qui elle aussi participe à de très nombreux comités de ligne (souvent représentée par messieurs Lhuillier, Loridon, Lachenal ou Brasier). Ce réseau est cependant déjà présent lors des premières sessions des GTC : les comités de ligne mobilisent donc un réseau préexistant mais ne le créent pas. Aux côtés de ce noyau dur, la présence des « usagers » hors associations est extrêmement difficile à appréhender. Toujours selon les comptes-rendus de séances, les personnes étant inscrites comme « usagers » assistent souvent à plusieurs comités de ligne<sup>1470</sup> ou y assistent sous des statuts différents<sup>1471</sup>. Toutefois il semble que la

---

<sup>1467</sup> Sur l'ensemble de ces comités on note un très fort déséquilibre comptable dans les prises de parole entre usagers et représentants d'usagers : 76 prises de parole pour les représentants associatifs contre 25 pour les usagers anonymes. Certes, l'équilibre varie selon les zones observées : la domination associative est très nette dans le Dauphiné ou dans le Genevois. Elle l'est beaucoup moins en Ardèche. La densité du réseau ferroviaire semble être à l'origine de cet écart de prégnance associative. (Gourgues 2006). La liste complète des comptes-rendus de comités de ligne utilisés pour la production de ces données est livrée dans nos sources.

<sup>1468</sup> Monsieur Exbrayat, président de l'Association pour le Développement des Transports en commun dans la Loire et à Saint Étienne (ADTLS), est présent à toutes les séances comités de ligne couvrant l'agglomération stéphanoise, dont il est toujours l'un des principaux animateurs. Dans le Genevois, on peut identifier une « équipe » de représentants associatifs, déjà présente dans les GTC et disséminée dans les différents comités de ligne : Messieurs Aebischer (Groupement Transfrontalier Européen), Maxwell (Association Lémanique pour la Promotion du Rail), Vallier et Maniglier (Association Genevois – Faucigny des Usagers des Transports) ou encore Brasier (Association Rail Dauphiné Savoie Léman) pour ne citer qu'eux. Dans la région grenobloise, messieurs Lachenal (aux multiples casquettes : FNAUT, ARDSL, AEDTF) et Gimbert (Association des Usagers Grenoble-Valence) font également figure de participants officiels. Dans le Nord Isère, Messieurs Leuridan (AEDTF), Lhuillier (FNAUT-RA) ou encore Constantin (ADUT) font figures d'intervenants officiels des usagers dans les comités de ligne.

<sup>1469</sup> A titre d'exemples, notons que Jean-Paul Lhuillier, président de la FNAUT Rhône-Alpes est chargé de mission au Centre d'Etudes sur les Réseaux de Transport et l'Urbanisme (CERTU), que Sigurd Maxwell (Alp'Rail) est un lobbyiste agréé au parlement suisse, que Gabriel Exbrayat est un ancien cheminot, aujourd'hui à la retraite, ancien syndicaliste CFDT, ayant dirigé une entreprise de transports en détachement de la SNCF, qu'Yves Gimbert, président de l'ASULGV est quand à lui chercheur en chimie (CNRS- Université Joseph Fourier de Grenoble), que William Lachenal, président de l'Association Européenne des Fédérations d'Usagers des Transports, employé de banque, est passionné de trains et c'est à ce titre qu'il développe une capacité d'expertise indépendante.

<sup>1470</sup> Edmond Gilles, en Ardèche, participe aux deux séances du Comité de ligne Valence / Montélimar / Avignon. Lors de la première séance, il intervient à trois reprises. Il est le seul usager inscrit sur les listes lors de la deuxième séance. Franck Pallier, en Ardèche toujours, est quant à lui l'usager du Comité de ligne Ardèche Sud (autocars). Seul usager à prendre la parole sur les quatre inscrits lors de la première séance, il reste silencieux mais présent lors de la deuxième aux côtés de deux nouveaux inscrits. Frédéric Fort à Lyon, est omniprésent lors de la première séance du Comité de Ligne de l'Ouest Lyonnais avec six interventions. On le retrouve lors de la deuxième séance, où il est le seul usager inscrit à prendre la parole. Agnès Macron est inscrite dans les listes de deux comités de ligne : la première séance du Comité de ligne Annecy / La Roche sur Foron / St Gervais et la Roche sur Foron / Genève, la deuxième séance du Comité de ligne Evian / Thonon / Annemasse / Genève et Annemasse / Bellegarde mais elle ne participe pas aux débats. Jean-Louis Simon est dans le même cas qu'Agnès Macron dans les deux séances du Comité de ligne Valence / Crest / Die / Luc en Diois.

présence des usagers soit faible et clairement déconnectée du mécanisme de tirage au sort initialement prévue. Le premier public des comités de ligne, qui ne soit ni association, ni usager, demeure les élus locaux et plus exactement les maires et conseillers municipaux (Gourgues 2006, pp. 124-129). Or, la nature de ce public et plus précisément la sous-représentation des usagers, va constituer l'objet principal de l'évaluation du dispositif conduite par le conseil régional.

Dès la délibération de 2004, le conseil régional prévoit une évaluation du dispositif conduite dans le courant de l'année 2006. L'évaluation est confiée à un cabinet de consultants isérois<sup>1472</sup>. Cette évaluation présente une caractéristique principale : elle émet un certain nombre de constats chiffrés, la plupart relatifs à la qualité des « participants » aux comités de ligne. Les méthodes utilisées par les évaluateurs, très inspirées par les sciences sociales<sup>1473</sup>, permettent ainsi de chiffrer trois éléments principaux : la participation, le déroulement et la composition des comités de ligne. Pour chacun des ces trois aspects, le bilan est élogieux. Tout d'abord, la *participation* est analysée sous trois angles –

---

<sup>1471</sup> Le cas de Marie-Claire Migliorni est de loin le plus emblématique. Lors de la séance du comité de ligne Saint Gervais – Vallorcine du lundi 17 janvier 2005, elle intervient en tant qu'usagère de la ligne à quatre reprises en abordant dans ses interventions un large spectre de thèmes : la qualité du matériel, les besoins de dessertes de la vallée de Chamonix, les tarifications, la lisibilité des fiches horaires et les conditions d'accueil de plusieurs gares. Lors de la deuxième séance du même comité, elle intervient à nouveau, mais cette fois sous l'étiquette associative, en tant que présidente de l'Association des Usagers du Rail. David Limare, conseiller municipal à Bonson, se présente en tant qu'usager de la ligne à la deuxième séance du Comité de ligne Saint-Étienne / Montbrison / Clermont-Ferrand, alors qu'il est inscrit sous l'étiquette de sa mairie sur la liste des participants. Henri Diot participe à deux comités de ligne sous deux identités distinctes : lors de la première séance du Comité de ligne St Gervais / Chamonix / Vallorcine, il se présente et s'inscrit comme salarié de la SNCF ; mais, lors de la deuxième séance de ce même comité, c'est en tant qu'usager qu'il prend la parole.

<sup>1472</sup> Cf. Idéal-Plus Consultants, *Evaluation intermédiaire des comités de ligne*, décembre 2006, 158 p. Ce rapport sera désormais référencé comme suit : Evaluation comités de ligne Rhône-Alpes 2006.

<sup>1473</sup> Cette évaluation s'organise autour de deux méthodes principales : une enquête postale (1) et un « dispositif qualitatif complémentaire » (2), dont il est précisé qu'il est « voulu par les élus ». L'échantillon de l'enquête postale se veut « représentatif des participants aux comités de ligne » et concerne 500 personnes, sélectionnées au sein d'une liste de participants fournie par la Région. Cette liste se compose de 1302 noms : 962 élus locaux, 118 membres d'une association d'usagers, 74 usagers, 49 membres d'un syndicat, 27 personnels de collectivités locales, 18 personnels SNCF et 54 « autres ». Les critères de représentativité sont la localisation géographique, la catégorie d'appartenance (élus, usagers etc.) et le sexe. L'échantillon représentatif constitué sert de base aux envois postaux. Néanmoins, le taux de retour des questionnaires (19%) invalide la représentativité de l'échantillon. Les personnes ayant répondues sont plutôt des hommes (72%), plutôt âgés (77% ont plus de 45 ans) et élus (48%). Une enquête postale auprès des présidents de comités de ligne est également conduite et obtient un taux de réponses supérieur (52%). Les deux questionnaires bien que différents abordent quatre thèmes communs, du plus général au plus détaillé : la participation aux comités de ligne, le déroulement de la réunion, la suite à donner aux comités, les améliorations possibles. La majorité des questions des deux enquêtes offre des réponses à choix multiples. Une question ouverte est présente et concerne les propositions. Une fois le corpus de réponses constitué, le cabinet procède à un traitement statistique des données recueillies. L'utilisation de tris à plat et de tris croisés est alors destinée à répondre aux hypothèses préalablement conçues : « Les usagers viennent aux comités de ligne pour s'informer et formuler des demandes » et « Les jours et horaires des comités de ligne sont plus adaptés aux élus locaux ». Pour chacune de ces deux hypothèses, le rapport d'évaluation présente le croisement des données, puis un test d'interdépendance des variables (Khi-deux), permettant ainsi de valider la première hypothèse et d'invalider la seconde. Une quarantaine d'hypothèses sont ainsi été testées par l'équipe d'évaluation. Deux tables rondes sont organisées en complément de l'enquête, une pour les comités de ligne du « sud », une pour les comités de ligne du « nord ». Douze personnes ont été invités à chaque réunion, associatifs, élus, syndicats, pour livrer leur ressenti sur le déroulé des réunions, les suites données aux comités de ligne et les améliorations possibles du dispositif. Les données ainsi recueillies sont « intégrées » à l'analyse, sans plus de précision.



taux de participation, connaissance du dispositif, intérêt pour le dispositif. Le taux de « participation » aux comités de ligne est calculé selon une opération difficilement compréhensible : sur déclaration des répondants à une enquête, conduite à partir des fichiers fournis par le conseil régional, la participation aux trois vagues des comités de ligne entre 2004 et 2006 est traduite en pourcentage. Ainsi, 9,3% des répondants affirment avoir participé, par exemple, au comité de ligne de l'Ouest Lyonnais. Des différences de participation existent sans qu'elles soient analysées, la seule précision apportée étant l'accentuation de la participation avec la proximité des agglomérations lyonnaise et grenobloise. Concernant les moyens de prise de connaissance du dispositif, 70,5% des répondants affirment l'avoir connu grâce aux envois d'invitation de la région<sup>1474</sup> mais également par l'affichage en gare (11,4%), le site Internet de la région (9,11%), la presse (6,8%) et le bouche à oreilles (2,3%). L'affichage en gare, mesure de communication régionale, est au passage qualifiée d'« efficace » par le rapport, dans la mesure où il constitue le deuxième mode de diffusion de l'information. L'affichage en gare concerne toutefois plus les usagers, les élus ayant été informés par voie d'invitation. L'intérêt des participants à se rendre aux comités de ligne est divisé en deux possibilités de réponse : « s'informer et formuler des propositions », ou « seulement s'informer ». Alors que 69% des répondants optent pour la première option, 28% préfèrent la deuxième et 3% pour « autre » - dont le contenu reste mystérieux. Les syndicats, usagers et associations d'usagers sont les plus nombreux à répondre par la première alternative, à l'inverse des personnels de la région, de la SNCF et des collectivités territoriales, ces derniers étant déjà intégrés aux circuits décisionnels. Néanmoins, au sortir de cette série de chiffres, le rapport d'évaluation indique que les participants sont une majorité à être assez satisfaits (72%) voire très satisfaits (15%) du dispositif. Les plus satisfaits sont les membres de collectivités (90%) et les plus insatisfaits sont les membres des associations (35% de « peu satisfaits »).

Ensuite, une série de chiffre est avancée sur différents aspects du *déroulement des réunions*. Le sentiment d'être écouté est important (66%) mais diffère selon les lignes. Si la satisfaction domine quant à la répartition de la parole (67,4%), les usagers sont les plus nombreux à trouver la parole mal répartie : 11,6% d'entre eux mettent en avant la monopolisation de la parole par quelques uns, 50% indiquant la présence d'un noyau dur d'intervenants (comme nous l'avions remarqué à l'aide des comptes-rendus). Ce constat est confirmé par les tables rondes, au cours desquelles les associations d'usagers réclament deux temps de parole par réunion. Les participants trouvent les réunions très (59%) et plutôt bien (33%) conduites et l'évolution des statistiques entre les différentes vagues permet de relever une amélioration de l'animation. Concernant l'accès aux comités de ligne, 78% des

---

<sup>1474</sup> Evaluation comités de ligne Rhône-Alpes 2006, p. 26.

participants pensent que les lieux sont faciles d'accès contre 22% qui pensent le contraire, soulignant l'éloignement et l'impossibilité d'accéder à la réunion en transports en commun. La fréquence des réunions est appréciée (85%), ainsi que les horaires et jours (89%), l'ordre du jour (79%) ou les informations délivrées (92%). Des précisions sont apportées sur quelques lignes, afin de mesurer l'évolution de cette satisfaction. Les tables rondes révèlent que les informations et les débats sont parfois trop techniques, ce qui est perçu comme un risque. Toutefois, des motifs d'insatisfaction plus nets sont dégagés à propos du déroulé des séances. L'insatisfaction sur les informations délivrées concernant la ponctualité et les modifications de desserte domine, surtout chez les usagers et syndicats. Les délais de diffusion des comptes rendus sont jugés trop longs (plus de deux mois sur certaines lignes), les réponses apportées par la SNCF sont moyennement complètes (50%), voire incomplètes (12%), inversement à celles de la région (58% les jugent complètes). Mais malgré ces éléments, l'opération statistique<sup>1475</sup> permet de dégager une grande satisfaction globale. La conclusion de cette opération est que « la satisfaction globale quant à ce dispositif est très élevée »<sup>1476</sup>, même si les usagers et associations d'usagers sont les plus insatisfaits, notamment ceux des comités de ligne de l'Ardèche sud.

Enfin, concernant *la composition* des comités de ligne, l'essentiel du rapport traite de la présence des « usagers ». A ce propos, le rapport constate un décalage entre les usagers, pour lesquels la représentation des usagers est jugée insatisfaisante à 72% et les élus locaux, qui eux en sont satisfaits à 58,5%. Les table-rondes confirment que les usagers sont insuffisamment représentés. La présence des « usagers » constitue donc un problème soulevé par l'évaluation. Toutefois, la présence des associations d'usagers, des syndicats, des élus locaux, de RFF, de la SNCF, des élus et services de la région ne soulèvent pas de différences majeures entre catégorie et sont plutôt bien perçues, malgré quelques désaccords (les personnels SNCF trouvent par exemple que les élus sont surreprésentés, ce qui n'est pas le cas des autres répondants). Dans l'ensemble, les participants s'acceptent et se reconnaissent : 97% d'entre eux se déclarent d'ailleurs prêts à poursuivre l'expérience, seuls les élus locaux comptent des démissionnaires (7%). Quant aux présidents de comités de ligne, ils se disent satisfaits de tous les éléments évoqués.

**Tableau 59 : Suggestions de réforme des comités de ligne Rhône-Alpes (participants)**

Suggestions	Pourcentage
Convier d'avantages d'usagers	22%

<sup>1475</sup> A partir de ces données de satisfaction, trois indices globaux de satisfaction sont calculés, en fonction de différents coefficients accordés à chacun de ces éléments.

<sup>1476</sup> Evaluation comités de ligne Rhône-Alpes 2006, p. 84

Disposer d'informations plus détaillées	17%
L'ordre du jour et le compte rendu doivent être mis à disposition des personnes plus rapidement	17%
Disposer d'un document synthétique avant la réunion	11%
Etre au courant des réunions plus en avance	11%
Multiplier le nombre de réunion des comités de ligne	11%

Source : Evaluation comités de ligne Rhône-Alpes 2006, p. 112.

Le bilan de l'évaluation, quasi exclusivement centré sur l'économie interne des ces assemblées (participation, représentation, catégorie de « présents », qualité des échanges) ne se concentre que très peu sur le lien existant entre comités de ligne et décision régionale<sup>1477</sup>. La série de suggestions, proposée par l'enquête et hiérarchisée par les questionnaires, en est logiquement affectée (Tableau 5). Les préconisations sont enfin effectuées selon le « cycle de vie du dispositif » (Evaluation comités de ligne Rhône-Alpes 2006, p. 19), à savoir trois étapes : préparation, mise en œuvre et valorisation du comité de ligne. Ces préconisations sont effectuées en fonction des problèmes identifiés au cours de l'enquête et constituent la partie proactive de l'évaluation. Treize préconisations sont listées, réparties en trois catégories (Tableau 6). Parmi les treize propositions, abordant la quasi-totalité des aspects des comités de ligne, le rapport note toutefois que l'une d'entre elles a particulièrement retenu l'attention des élus. En effet, les élus régionaux, lors des tables rondes, proposent une réforme spécifique :

« Lors des table rondes, les élus de la région ayant été présidents de comités de ligne proposent une plus grande ouverture des comités. En effet, selon eux, les usagers ne sont pas assez représentés et le système de tirage au sort n'est pas satisfaisant. Il faut donc que ce dispositif soit « réellement » ouvert à tous » (Rapport d'évaluation *Idéal Plus*, p. 143)

La préoccupation des élus régionaux se portent essentiellement sur la sous représentation des usagers individuels (54% les trouvent sous représentés contre 39% pour l'ensemble des participants). Malgré cette remarque des élus, le bilan rendu au terme de l'évaluation de 2006 renvoie l'image d'un dispositif « sain » car actif et investi, satisfaisant bien que sujet à quelques corrections. La portée de cette évaluation, en termes de réforme, est quasi-nulle ; toutefois, le rapport rendu au terme de l'enquête est composé de telle sorte qu'aucun enseignement ne puisse clairement en être dégagé<sup>1478</sup>.

<sup>1477</sup> Seule une question aborde ce thème : la perception de la résolution des problèmes est très variable selon les lignes, conduisant à une proportion de 62% des participants pour lesquels la situation ne s'améliore pas.

<sup>1478</sup> Le choix d'une analyse des résultats globaux par catégorie ne permet de tirer aucune conclusion, d'aucune sorte : selon les questions, telle ou telle catégorie sera plus ou moins satisfaite ou en décalage avec la tendance globale, sans qu'il soit apporté d'analyse concrète de ces différences. Le va-et-vient entre les analyses globales et catégorielles ne permet pas de dégager d'informations claires et laisse apparaître que les tensions, les visions divergentes, les opinions des catégories, fluctuent en fonction des enjeux. D'autre part, la formulation des questions et le rendu écrit laisse souvent perplexe sur le sens des informations délivrées : ainsi, il est par exemple indiqué que 66% des répondants ont « déjà participé à d'autres dispositifs sur le transport » (Evaluation comités de ligne Rhône-Alpes 2006, p. 29), à savoir « principalement (des) dispositifs de transport concernant les conseils généraux avec les bus scolaires, la FNAUT (fédération nationale des associations d'usagers des transports) et les tramways ». En clair, ce rapport compile des

**Tableau 60 : Les préconisations concernant les comités de ligne Rhône-Alpes**

Thème	Préconisation
<b>Phase I – La préparation du comité de ligne</b>	
Ordre du jour	Consulter par voie téléphonique les participants sur les thèmes qu'ils souhaiteraient aborder. Prendre un échantillon représentatif de l'échantillon de base.
Jour et lieux des réunions	Proposer le défraiement des déplacements afin d'inciter les personnes à venir. Attention aux velléités des regroupements. Rapprocher les lieux de réunions des transports en commun et notamment des gares. S'attacher à programmer des réunions à partir de 18h.
Composition du comité	Inviter davantage d'usagers. Le dispositif de tirage au sort des usagers n'est pas satisfaisant. Les comités de ligne doivent encore être plus ouverts. Réflexions spécifiques sur la composition même des comités et d'éventuelles questions. Dispositif pas assez cadré.
<b>Phase II – Le déroulement du dispositif</b>	
Le sentiment d'écoute	Homogénéisation des règles d'animation
La répartition de la parole	Former les présidents à l'animation de débat
La conduite de la réunion	Dispositif de co-animateur de la réunion. Le président et un représentant de l'exécutif plus un professionnel neutre.
Les informations présentées	Plus de vulgarisation dans les informations présentées. Rester sur du qualitatif. Eviter les informations trop techniques.
Les réponses données	Faire remonter les questions des participants invités avant que la réunion ait lieu (15 jours avant)
Les documents remis	Fournir des documents avant la réunion c'est-à-dire en même temps que l'invitation. Fournir l'ordre du jour et le diaporama diffusé lors de la séance. Ainsi les participants peuvent préparer leurs remarques et interrogations.
<b>Phase III – Valorisation du dispositif</b>	
Le compte-rendu	Systématiser la procédure. Etre vigilant sur la liste. Compte-rendu adressé sous 15 jours, un mois maximum. Demander à chaque comité s'il souhaite avoir le compte-rendu par courrier. Sinon laisser l'accès en ligne sur le site de la région.
Les problèmes soulevés en comité	Hiérarchiser les problèmes. S'attacher à résoudre les 2 ou 3 problèmes principaux. Suivi des réponses apportées.
Les mesures mises en place	Communiquer aux participants les actions mises en place suite à la réunion. Mettre les informations en ligne. Créer dans le compte rendu une rubrique « mesures et décisions prises et modalités de suivi de ces décisions »
Le regroupement des comités	Retravailler sur les périmètres. Mettre en relation avec l'éloignement des lieux de réunion.

Source : Evaluation comités de ligne Rhône-Alpes 2006, pp. 155-158.

Ainsi, le rapport ne bouleverse pas l'administration, qui ne s'engagera donc pas dans une dynamique de réforme conséquente. Les « défauts » des comités de ligne étaient connus et les solutions

---

informations de toutes sortes, sans hiérarchie déterminée, laissant au conseil régional le soin d'estimer l'importance de tel ou tel élément.

proposées peu enthousiasmantes<sup>1479</sup>. Toutefois, un seul élément évoqué par le rapport semble interpeller les responsables de la politique des transports : la présence des usagers. En effet, le directeur des animateurs territoriaux se voient confier, en principe, une mission « d'ouverture » aux usagers :

« Moi théoriquement, l'année prochaine (2009), il faut que je travaille justement sur la place des usagers. Qu'est ce qu'on peut proposer pour en avoir plus sans en avoir trop ? Et comment on peut essayer de voir une adaptation ? Parce que normalement ça devait être en 2009, je crois, que la délibération était révisable, mais vu la... le travail avec le cadencement, ça a été un peu mis de côté. Parce qu'il y a une étude qui avait été faite par le cabinet, sur le... un peu une... c'est pas une évaluation, c'est une analyse du dispositif. Donc on a eu les résultats, c'est plus... autant qualitatif que quantitatif. » (Entretien, fonctionnaire)

Malgré cette hypothétique mission, la prise en compte de la place des usagers n'est pas une conséquence directe de l'évaluation. Si le rapport d'évaluation permet de caractériser de manière chiffrée les tenants et aboutissants de cette préoccupation, l'impératif d'ouverture caractérise le dispositif depuis son origine. En effet, la question de la présence des usagers est posée comme un problème central de l'adoption des comités de ligne dès le début de la mandature. Devant le souhait des élus d'associer largement les « citoyens » aux séances des comités de ligne, l'administration exprime des craintes. Celles-ci sont essentiellement relatives à la bonne tenue des réunions dans des situations de trop forte participation :

« Mais après le souci c'est jusqu'où on va. Parce que théoriquement le comité de ligne c'est sur convocation, ou sur invitation et donc ce n'est pas une réunion publique et donc sur l'Ouest Lyonnais, on a une réunion, on était 150 personnes. [...] Donc du coup ce n'était plus un comité de ligne, c'était une réunion publique qui n'a servi à rien si ce n'est à... les gens se sont fait du bien et ils ont pu dire tout ce qu'ils avaient. Mais ils écoutaient pas les réponses, ils écoutaient pas les questions des autres, ils parlaient entre eux, enfin bon c'était... donc du coup ça c'est vraiment là où il ne faut pas aller, donc il faut trouver la moyenne. » (Entretien fonctionnaire)

Face au scepticisme de l'administration, le dispositif de tirage au sort est alors prévu. Son principe est simple : tout usager souhaitant assister à un comité de ligne doit émettre une demande écrite. La DTIC fait alors remonter la demande au président du comité de ligne qui accorde ou refuse. En cas de trop nombreuses demandes, le procédé du tirage au sort est utilisé, afin de sélectionner deux usagers. Pourtant, concrètement, le dispositif reste ouvert. Le tirage au sort n'est jamais appliqué (pas une seule fois depuis 2004) et les participants se rendent aux comités de ligne de manière

---

<sup>1479</sup> « Moi j'étais un peu déçu par son contenu. Mais bon... c'est autre chose. *Q* : Pourquoi déçu ? C'est peu... c'est... comment dirai-je... ça m'a rien appris quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

spontanée<sup>1480</sup>. Pour le vice-président, le dispositif de tirage au sort est une sécurité à l'attention de l'administration mais n'est d'aucune efficacité et ne résout pas le problème de la présence des « usagers », jugée trop faible :

« C'est-à-dire qu'au départ les services, d'une certaine façon, avaient un peu peur. Donc on avait dit on tire des usagers au sort, plus les présidents d'assoc. En réalité, ce qu'on fait, comme je m'y attendais, c'est qu'on a un processus très ouvert où... moi ce qui m'emmerde dans ça, c'est que on a du mal à voir de vrais usagers. On en a, on en a, mais pas partout. Et notamment moi *je fais la chasse* aux faux usagers, retraités, qui prennent pas le train quoi. Ça, c'est quand même le principal problème mais ça revient toujours à la même question, c'est-à-dire démocratie participative mais aussi représentative et alors bon... ça dépend, parfois y a des vrais usagers, parfois y a des usagers bidons. » (Entretien, élu).

Face à ce constat, le vice-président affirme vouloir améliorer cette participation des usagers, comme si le fait de leur absence ne permettait pas de remplir l'objectif d'un dispositif « participatif » performant :

« D'abord moi, j'ai toujours dit n'hésitez pas à faire des assemblées générales, donc... un truc où vous faites un courrier, des affiches et une assemblée générale où on consulte tout le monde, pour moi ça c'est quand même vraiment très, très (*inaudible*). Par ailleurs on essaie de bien repérer les associations et les privilégiés. On est sur le qui vive, voilà. » (Entretien, élu)

Ce problème est également – et progressivement – partagé par l'administration, qui voit dans la surreprésentation des associations, un problème de représentativité, qui fausse quelque peu le jeu ouvert par les comités de ligne :

« Voilà y'a des gens, mais derrière, vous savez pas qui il y a... Et vous avez des associations, par exemple sur Lyon Saint Etienne, il y avait l'association AUTCALYSE, qui était très partie prenante, il y avait deux personnes et puis ces deux personnes on les voit, on n'entend plus parler de l'association, donc voilà... donc c'est un peu dommage. Et on se dit, ben finalement, qu'elles représentaient pas grand chose. [...] Voilà vous avez Lionel Brasier, vous avez William Lachenal, vous avez des noms comme ça que toute la DTCl connaît parce que ce sont les interlocuteurs habituels, mais après vous les enlevez est-ce qu'il reste du monde ou pas, c'est pas évident. Et eux ce sont vraiment des techniciens, ils connaissent tout du transport. [...] Ben, ils sont dans les

---

<sup>1480</sup> Les comités de ligne peuvent tout à fait être investis en-dehors de ce mécanisme. Notre propre participation aux comités de ligne n'a jamais été conditionnée par une inscription et les séances sont plus ou moins remplies sans que le conseil régional n'interdise l'accès aux non inscrits. Les modalités d'inscription ont toutefois été étendues au site Internet du conseil régional, où il est possible depuis 2007 de s'inscrire aux comités de ligne. La vacuité du tirage au sort et de l'inscription est d'ailleurs soulignée par l'administration : « Soit il vaudrait mieux avoir personne, soit il faudrait avoir plus de monde parce que deux usagers ils représentent qu'eux-mêmes, ils... donc à mon avis ça sert pas à grand-chose. Et vous avez, sur des lignes, où vous avez beaucoup plus d'usagers qui... parce qu'après on interdit à personne de venir, donc au début il y avait affichage en gare, donc il est arrivé qu'on ait 10 usagers dans la salle et donc, on avait pour mission de ne refuser personne, ce qui paraît logique et du coup, ça sert à quoi d'avoir deux usagers tirés au sort, si on accepte tout le monde ? » (Entretien, fonctionnaire).

comités de ligne, ils sont... ils interviennent. Ils interviennent... comment dirai-je... ils ont des demandes, ils suivent les dossiers, ils mettent la pression etc. Mais j'ai du mal à voir, ben ce qu'ils représentent. » (Entretien, fonctionnaire)

Préoccupation de l'élu, mission plus ou moins formelle confiée aux administrateurs, objet de délibération et d'action de communication, la présence des « usagers », au sens des personnes empruntant le transport ferroviaire et non fédérées par un réseau associatif, est à la fois la lacune et le souci du dispositif. Un dispositif qui, malgré cet élément pouvant potentiellement pousser ses responsables à associer d'autres administrations (comme la DPERC), routinise une gestion autonome et cloisonnée.

### 3) Un dispositif sectoriel autonome

Le dispositif des comités de ligne, apparu sous la responsabilité et le financement du premier vice-président en charge des transports, intégré à sa démarche de promotion de la participation, est régi et aménagé dans une indépendance absolue vis-à-vis des autres dispositifs existants et de la délégation « démocratie participative ». Cette indépendance se manifeste de différentes manières.

Premièrement, le dispositif permet aux responsables de la politique des transports de constituer une liste de participants identifiables. La publication des listes de présence, remplies par les participants dans chaque comité de ligne et l'envoi d'invitation permet à la DTIC de constituer une base d'environ deux cent cinquante contacts à travers le territoire régional. C'est à ce titre que les comités de ligne constituent une matière première indispensable à l'ensemble de la « démocratie participative » mise en œuvre par la délégation en charge des transports. Dans le cas du SRT, déjà largement évoqué, le responsable des animateurs territoriaux relate le transfert de fichier de participants de l'Unité Animation Territoriale jusqu'au service Etude et Projets :

« Donc on a donné notre fichier et puis après ils ont pris... ceux qui tournaient autour de Roanne, ils ont été invités, ceux de Saint Etienne, ben ils étaient invités à Saint Etienne, à Lyon, ben ils étaient invités à Lyon etc. Grenoble, pareil. C'était plus lié aux agglomérations et c'était pour faire j'imagine moins de réunions. Et pour avoir peut-être une vision justement... plus de hauteur de vue, que de refaire un comité de ligne pour avoir un peu de prospective [...] après chacun a été libre d'aller aux réunions, mais on n'a pas été associé en disant ben voilà de quoi vous voulez parler sur votre territoire qu'est ce qui se passe etc. ça... Les comités de ligne ont pas... on n'en a jamais parlé » (Entretien, fonctionnaire)

Les participants aux comités de ligne sont entièrement gérés par la DTIC et ne figurent pas dans le fichier général des 11000. Cette ressource, à l'origine des tensions préalablement constatées dans le cadre de la révision du SRT, fait de la DTIC un acteur indépendant de la « démocratie participative » régionale. C'est d'ailleurs elle qui proposera « l'utilisateur » figurant dans la brochure de présentation de

la démocratie participative (Cf. Volume 1, chap. 6) : Yves Gimbert, militant associatif très actif et « connu » des services régionaux, invité à témoigner de l'expérience des comités de ligne<sup>1481</sup>.

Deuxièmement, le dispositif est géré en fonction des besoins de la DTCl. En 2006, la mise en place du cadencement des horaires de circulation des Trains Express Régionaux (TER), effective au premier janvier 2007, pousse la DTCl à réorganiser temporairement le découpage des comités de ligne. Ces derniers sont fondus dans des Comités d'Etoile, en raison de leur découpage suivant l'existence d' « étoile ferroviaire » :

« Q : Vous avez choisi de faire des comités de ligne plus gros pour l'occasion ?

Voilà, parce qu'avec le cadencement directement c'est... par exemple je vois sur Saint-Etienne historiquement c'est la gare de correspondance. Donc du coup c'est intéressant d'avoir Saint-Etienne-Roanne qui vient du nord, Saint Etienne-Montbrison qui vient du nord ouest, ou alors Firminy qui vient comme ça et puis comme ça, on a une étoile et ça permet de... le cadencement a plus de sens. Sachant que les élus ne sont pas... enfin ils ont accepté ça, mais ils ont qu'une envie c'est de revenir aux comités de ligne traditionnels. » (Entretien, fonctionnaire)

Les treize comités d'étoile<sup>1482</sup>, réunis chacun une fois durant l'hiver 2006, cèdent la place de nouveau aux comités de ligne dès le début de l'année 2007. Cette opération, justifiée par le calendrier de l'action publique régionale en matière de transport, incarne la manière dont les compétences politiques de la région déterminent l'existence des comités de ligne. En outre, cette dépendance est également observable dans le traitement des données issues des comités de ligne. Celui-ci est entièrement assuré par la DTCl et ne souffre que de très légères remarques dans le rapport d'évaluation. La gestion du suivi des remarques et des réponses apportées devant les comités de ligne est exclusivement l'enjeu d'un travail interne à l'administration régionale :

« Sachant qu'il manque pour l'instant à mon avis un document de suivi. Parce qu'aujourd'hui on a la réunion du comité de ligne, on a le compte-rendu, après on a réunion du comité de ligne, le compte-rendu et entre les deux on a rien. Donc moi j'avais travaillé sur un document de suivi, pour l'instant il a pas été suivi d'effets. Et moi je l'avais présenté à deux présidents de comité de ligne, il a été présenté à deux réunions de comité de ligne, mais pour l'instant on n'a pas eu d'éléments supplémentaires. Mais je pense qu'il faudra qu'on y revienne, mais c'est vrai que là, avec le cadencement, on a laissé tomber pas mal de choses, donc je pense qu'on va reprendre ça

---

<sup>1481</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *démocratie participative, une démarche ambitieuse, brochure de présentation*, 2007, p. 12. Voir également infra Annexe 12.

<sup>1482</sup> Comité d'Etoile de Saint-Etienne, Comité de concertation Lyon-Roanne-Paray, Comité de concertation Lyon-Villefranche-Macon, Comité d'Etoile de Bourg, Comité de concertation Lyon-Ambérieu-Genève, Comité d'Etoile d'Annemasse, Comité d'Etoile de Chambéry, Comité d'Etoile de Grenoble, Comité de concertation Lyon-Grenoble, Comité d'Etoile Vallée du Rhône Nord, Comité d'Etoile Vallée du Rhône Sud, Comité d'Etoile Ouest Lyonnais, Comité de concertation Saint-Etienne-Vallorcine.



en début d'année pour repartir là-dessus. Sachant qu'on doit améliorer nos délais de comptes-rendus etc. sachant que là c'est mal parti. » (Entretien, fonctionnaire)

Les comités de ligne restent donc sous la tutelle exclusive de l'administration en charge des transports, tant dans leur définition (focale territoriale, définition des publics, impact sur la décision) que dans leur gestion routinière.

Troisièmement, le dispositif des comités de ligne sont gérés en totale autonomie par la DTCl, qui n'entretient quasiment aucun rapport avec la coalition démocratie participative (cf. Volume 1, chap. 5), notamment avec la DPERC. Seuls quelques échanges ont lieu à l'occasion de la rédaction de la brochure démocratie participative entre les animateurs territoriaux des comités de ligne et la DPERC, comme le confirme une chargée de mission de la DPERC :

« Par exemple les transports, ils avaient les comités de ligne, y'a une personne qui s'occupe des comités de ligne que moi je n'ai jamais rencontrée, ils vivent leur vie. Ce garçon, je l'ai eu au téléphone une fois. Ils vivent leur vie. Ça c'est parce que les comités de ligne sont un peu à part puisqu'ils ont été mis en place par *le vice président en charge des transports*, sans passer par le vice-président en charge de la démocratie participative, enfin je pense qu'ils en ont parlé mais nous on n'a jamais eu une réunion commune. Donc ils vivent leur vie, apparemment ça se passe pas mal, mais je sais qu'ils ont été très secoués, parce que certains présidents de comités de ligne, certains animateurs et certains citoyens qui en font partie, ben on leur a donné un espace, ils l'occupent. Donc comme là-haut, il y a quelques polytechniciens et vieux crypto machin chose un peu étroit, ils ont vu arriver ça d'un œil sceptique au mieux hostile plutôt » (Entretien, fonctionnaire)

Dans le même registre, l'usage de la liste des 11000 comme base d'invitation pour les comités de ligne suscitent des tensions, sur le modèle de celles observées dans le cas du SRST. Comme le relate le directeur du pôle Territoire, la proposition de la DPERC n'est jamais prise en compte comme hypothèse sérieuse par les gestionnaires de la politique de transport :

« On a eu un débat avec la DPERC sur le fonctionnement des comités de ligne au sein du travail amont du SRST. Parce qu'il y a eu l'atelier citoyen qui est une chose, il y a eu aussi les comités de ligne, quoi ont été réactivés, on a voulu redynamiser à cette occasion. En gros, la DPERC dit : « Ben il y a qu'à inviter les 11000 membres du panel citoyen dans nos comités de ligne ». Des gens qui font ce type de proposition ne se rendent même pas compte de ce que veut dire organiser de manière opérationnelle des comités de ligne, inviter 11000 personnes, c'est quoi ? On réserve la salle 3000 [du Palais des Congrès de Lyon] pour le moindre comité de ligne ? Enfin vous voyez ce que je veux dire... quand on méprise la logistique, elle se venge, donc moi j'ai effectivement fait un petit peu un scandale en disant c'est irresponsable de formuler ce type de proposition. » (Entretien, fonctionnaire)

Politiquement, l'association du vice-président en charge de la démocratie participative à la création et la mise en place du dispositif, si elle a été affichée<sup>1483</sup>, a été en réalité très légère. L'investissement de ce vice-président dans les comités de ligne n'est pas pour autant nul : il entend s'appuyer sur les comités de ligne pour soulever des problématiques politiques, telles que le désengagement de l'Etat dans le service ferroviaire régional et national et susciter ainsi une mobilisation :

« Est-ce que et c'est d'ailleurs ma conception, je le dis dans chaque réunion, les comités de ligne peuvent aussi être porteur d'une mobilisation citoyenne pour obtenir les moyens notamment financiers qui permettent de continuer à développer les transports ? On est confronté quand même maintenant à un problème politique lourd, qui est les réformes, qui depuis le désengagement financier de l'Etat dans le contrat de plan et la réforme Raffarin qui fait qu'aujourd'hui, financièrement, la région, les régions, vont être confrontées à des choix difficiles et donc forcément aussi en matière de transports ferroviaires. » (Entretien, élu)<sup>1484</sup>

Mais l'investissement politique des comités de ligne n'est pas propre au vice-président. Un grand nombre d'élus communistes et de syndicalistes suivent ce mot d'ordre, essayant de stimuler la révolte des usagers des transports face aux politiques gouvernementales<sup>1485</sup>. Toujours est-il que cet

---

<sup>1483</sup> Pour preuve, la présence répétée du Vice-président délégué à la démocratie participative dans les séances d'inauguration des comités de ligne entre le 4 novembre 2004 et le 11 février 2005.

<sup>1484</sup> Extrait d'un entretien réalisé le 22/11/2005 par Gilles Debizet, Alain Faure et Guillaume Gourgues à Grenoble, à l'occasion d'une enquête PREDIT-ADEME sur la régionalisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes.

<sup>1485</sup> Si l'on se fie aux comptes-rendus, le quatrième vice-président utilise les comités de ligne comme un lieu de mobilisation : « *Le vice-président en charge de la démocratie participative* souhaite obliger l'Etat à tenir ses engagements sur l'électrification de Gières-Montmélián et pense qu'une pétition des usagers dans ce sens serait très utile. » (Comité de ligne Chambéry / Grenoble du 10/11/2004), suivi en cela par ses collègues. Ainsi, Danièle Lebaill Coquet, conseillère régionale de l'Isère (PCF) et présidente du CRP insiste sur le lien existant entre les comités de ligne et le désengagement de l'Etat : « Danièle Lebaill-Coquet, conseillère régionale et Présidente du comité régional des partenaires, insiste sur le désengagement de l'État vis-à-vis du contrat de plan Etat-Région (CPER). Elle souhaite que l'État respecte ses engagements. Elle insiste sur le fait que les 28 comités de ligne ont des demandes justifiées mais que la Région ne pourra pas répondre financièrement même si la volonté politique existe. Il devient nécessaire de débloquer la situation. » (Comité de ligne de l'Ouest Lyonnais du 27/05/2005). George Suzan, président du comité de ligne Saint-Étienne / Feurs / Roanne, revendique, lors de la séance du 15/12/2004, le droit pour les comités de ligne d'aborder le thème du fret (dont la région est également exclue) : « Il souhaite exprimer fortement le non respect du contrat par l'État. L'État doit être à la hauteur de ses engagements, la Région ne peut pas financer seule. Une démarche auprès des élus nationaux est nécessaire. Il souligne que la question du fret, même si elle ne concerne pas directement le comité de ligne, peut être abordée dans ce comité de ligne. Donner la parole aux citoyens ce n'est certainement pas la censurer. ». Lors de la séance du 09/05/2005 de ce même comité, l'élu appelle clairement les comités à soutenir la position des élus communistes : « Il estime que le rôle du comité de ligne est de veiller à la bonne marche du service public : efficacité, sécurité, qualité. », « Il conclut la réunion en reconnaissant les inquiétudes locales légitimes, notamment vis-à-vis des fermetures de gares. Il souhaite que le comité de ligne soit le lien entre le terrain et la Région, chacun souhaitant faire avancer le service public ». Patrice Voir, conseiller régional de l'Isère (PCF) et président du groupe PC au conseil régional, fait savoir à son collègue Gérard Leras (conseiller régional Verts et président de la commission transport du conseil régional) son souhait d'appuyer fortement une demande de réengagement de l'Etat, avant même d'envisager toute initiative de compensation régionale : « Concernant le délai de réalisation du Contrat de Plan, il (Gérard Leras) précise que l'Etat ne remplit pas son rôle et rappelle qu'un accord a été trouvé entre la Région et Gilles De Robien pour l'Etat qui vise en particulier à concentrer les moyens disponibles de l'Etat sur le Sillon Alpin, l'Etat devant mettre 90 millions d'euros et la Région 50 millions d'euros. [...] Par ailleurs, l'Etat a donné son accord pour que la Région fasse l'avance financière pour les projets d'infrastructures sur Lyon - Bourg, l'étoile d'Annemasse et l'Ouest Lyonnais. Il indique toutefois que la Région ne pourra pas tout financer sans l'Etat et devra étaler les réalisations. Il précise qu'il faudra traiter plus concrètement les services de substitution pendant les périodes d'interruption des circulations ferroviaires sur le

usage après coup du dispositif s'accompagne d'une marginalisation du vice-président en charge de la démocratie participative dans la mise en place des comités de ligne. Mais l'indépendance politique des comités de ligne ne s'arrête pas là. Le premier vice-président, en charge des transports, instigateur et tutelle politique des comités de ligne, présente « son » dispositif comme le plus abouti des dispositifs participatifs du conseil régional :

« Aujourd'hui ce qui est le plus représentatif de la démocratie participative objectivement, je crois que c'est les comités de ligne. Mais y a à côté d'autres dispositifs qui en sont pas très éloignés. Les CTEF, les conseils de développement des CDRA et c'est quand même, ce qui est logique, les trois principaux. Y en a pas... après il y a des petites choses, mais c'est sur les trois politiques de base, sur lesquelles on a ces dispositifs-là. [...] Je dirai, la meilleure preuve, c'est que d'une certaine façon, ils m'échappent. C'est-à-dire que là on est vraiment dans un processus d'appropriation de pouvoir et moi je ne sais pas tout. Et il m'arrive vraiment d'entériner des positions des comités de ligne. Je dirai c'est... là, c'est vraiment la preuve que voilà, ça... on est dans un processus... enfin qui participe au processus de décision réellement. Je dis à des gens : consultez le comité de ligne et ils me donnent la réponse et je la prends. Alors évidemment pas tout le temps, mais enfin c'est quand même... c'est quand même... oui voilà... il y a des fois où je dis non, mais ça m'arrive assez fréquemment d'entériner une décision que je n'ai pas prise, dont je connais mal les tenants et les aboutissants, simplement parce qu'elle est passée dans la mécanique des comités de ligne. » (Entretien, élu)

Le premier vice-président, à l'image de tous les responsables de la politique des transports, développe un processus de « démocratie participative » autonome et auto-référencé : les relations avec la coalition en charge de la démocratie participative sont nulles et ne suscitent aucune demande de la part des responsables des transports régionaux. La présence de la DPERC est plutôt perçue comme une intrusion, comme l'illustre cette déclaration d'un fonctionnaire du pôle Territoire, auquel est attachée la DTCl :

« Une des critiques que je fais, si vous voulez, c'est que la DPERC a tendance à oublier que d'autres directions ne l'ont pas attendu pour mettre des exercices de démocratie participative en place » (Entretien, fonctionnaire)

---

sillon alpin mais le jeu en vaut la chandelle. », « Patrice Voir indique que plutôt qu'étaler les délais il faut se battre pour que l'Etat finance sa part. » (Comité de ligne Grenoble / Valence du 25/01/2005). Gilles Ravache, conseiller régional de Haute-Savoie (PCF), s'exprime sur cette même question du retrait de l'Etat lors d'un comité de ligne auquel il participe en tant que simple élu : « M. Gilles Ravache, conseiller régional souligne la difficulté de réalisation des infrastructures inscrites au Contrat Etat Région en raison du désengagement de l'Etat. » (Comité de ligne Annecy / La Roche sur Foron / St Gervais et la Roche sur Foron / Genève du 29/11/2004). La position de plusieurs élus communistes sur le dossier du désengagement de l'Etat est régulièrement appuyée par des prises de positions syndicales, identifiables dans de nombreux comités de ligne : un représentant de la CGT exprime son souhait de voir les comités de ligne devenir un lieu de mobilisation : « Le comité de ligne doit se battre par rapport au devenir de la ligne et dire que la ligne de Valence -Die compte en termes d'aménagement du territoire » (Comité de ligne Valence / Crest / Die / Luc en Diois du 14/12/2004). Les syndicats SUD et CGT dénoncent à de très nombreuses reprises le manque de personnel en gare, parfois soutenu par les politiques (par exemple, George Suzan, lors du Comité de ligne Saint-Étienne / Feurs / Roanne du 15/12/2004).

Les comités de ligne symbolisent à eux seuls l'origine plurielle et cloisonnée de la démocratie participative à l'échelle régionale. Leur design leur degré d'ouverture, leur prise en compte, la gestion des fichiers de participants et des aspects les plus logistiques du dispositif sont intégralement concentrés au sein de la DTCl, sous tutelle du premier vice-président. La coalition en charge de la démocratie participative observe ce dispositif sans jamais avoir prise sur ce dernier et sans chercher véritablement à agir sur ce dernier. Cette distance peut être interprétée comme le signe d'un consensus entourant le « bon » fonctionnement des comités de ligne : ce dernier n'est pas l'objet de critiques, ne suscite pas de tension. Or, ce climat consensuel contraste avec les polémiques pouvant entourer d'autres ITP.

### ***C) Les Conseils Locaux de Développement : lutte de sens et stratégie d'influence***

Deuxième dispositif apparu sous la mandature d'Anne-Marie Comparini, les Conseils Locaux de Développement (CLD) connaissent à partir de 2004 une évolution extrêmement similaire à celle des comités de ligne. Le dispositif est en effet placé dans une logique « participative », s'apparentant concrètement à un renforcement et de l'institutionnalisation des principes de son organisation, déjà en germe depuis 2000. Or, le dispositif est réformé en accord avec le positionnement du vice-président en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable, chef de file historique des élus écologistes régionaux. Cette impulsion participative mise en œuvre à travers les CLD peut être caractérisée et étudiée en trois temps. Tout d'abord, les CLD correspondent à une incitation paradoxale : tout en imposant l'existence des CLD à tous les territoires de Rhône-Alpes, le conseil régional laisse ces mêmes acteurs libres de concevoir leur propre instance (organisation, prérogatives). L'instance participative devient obligatoire mais demeure soumise aux volontés locales (bonnes et mauvaises) de mise en œuvre (1). Cette situation conduit les acteurs administratifs à constater de fortes disparités sans pour autant disposer des capacités d'action permettant de « rectifier » la situation (2). Dans ce contexte, la coalition en charge de la démocratie participative, d'abord écartée politiquement par vice-président en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui est accusé par son homologue en charge de la démocratie participative de ne pas œuvrer assez activement pour la démocratie participative au sein des CLD, devient progressivement un soutien des acteurs associatifs locaux souhaitant transformer le principe « participatif » latent en réalité de fonctionnement (3). L'affrontement politique qui s'ouvre autour des CLD nous indique ainsi, en creux, que les avocats de la démocratie participative sont amenés à s'affronter sur l'ampleur et la nature de l'appel aux « citoyens » régionaux, tout en s'accordant sur le principe de cet appel.

## 1) La démocratie participative « à la carte »

La création non impérative des CLD en 2000 fournit la base d'un investissement participatif pour le nouveau vice-président (Verts) chargé de l'aménagement du territoire et du développement durable. Ce dernier découvre le dispositif lors de sa prise de fonction et décide de renforcer le dispositif, principalement de deux manières : d'une part en rendant obligatoire l'existence et les avis des CLD, d'autre part en les faisant financer par le conseil régional. Cet investissement est en réalité un durcissement du dispositif en place. Les CLD sont donc rendus obligatoires et ce en deux temps. Tout d'abord, la délibération de novembre 2004 concernant le renouvellement des Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA) certifie le tournant des CLD impératifs. Les CDRA se voit à présent dans l'obligation d'être « plus proche des rhônalpins et [d'] impulser une concertation élargie par le renforcement et la mobilisation des Conseils Locaux de développement et de l'ensemble des élus locaux à toutes les étapes du contrat »<sup>1486</sup>. Les précisions sur les CLD se font pourtant rares et évasives. Il est indiqué que leur « composition est arrêtée conjointement par le chef de projet et le rapporteur », tout en demeurant « représentatifs de la diversité des territoires »<sup>1487</sup>. Les CLD regroupent en principe et « dans un juste équilibre, les acteurs socio-économiques, le monde associatif, les partenaires sociaux et les habitants des territoires »<sup>1488</sup>. Les CLD doivent dorénavant être créés dès la phase de candidature, ils doivent être « formellement sollicités, pour avis et propositions, à toutes les étapes de la démarche CDRA »<sup>1489</sup>, enfin ils doivent se doter d'un président<sup>1490</sup>. Le conseil régional assure en contrepartie un soutien financier et méthodologique pour les CLD, ainsi que la mise à disposition d'informations et de données socio-économiques afin de renforcer leur rôle. Cette architecture minimale est complétée un an plus tard par la délibération du 10 novembre 2005<sup>1491</sup>, qui précise à nouveau qu'aucun territoire ne peut contractualiser dans le cadre des CDRA sans adopter obligatoirement un CLD. Mais les contours de cette imposition se précisent, laissant apparaître la grande marge de manœuvre offerte aux acteurs locaux dans l'adaptation du dispositif. En effet, cette imposition des CLD recouvre en réalité une position très flexible vis-à-vis de l'adoption de la « démocratie participative ». En effet, dès son introduction, le rapport cadre de la délibération apporte une précision cruciale quant au lien entre les CLD et la notion de « démocratie participative » :

---

<sup>1486</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.07.748 du 16-17 novembre 2004.

<sup>1487</sup> *Idem.*

<sup>1488</sup> *Idem.*

<sup>1489</sup> *Idem.*

<sup>1490</sup> « Le Président du CLD est élu à bulletin secret par les membres du CLD et doit être différent de l'élu Chef de projet local », Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.07.748, du 16-17 novembre 2004

<sup>1491</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 05.07.805, 9-10 novembre 2005.

« Il n'existe pas de forme idéale d'organisation de la démocratie participative, qui doit être pensée en tenant compte de la diversité des acteurs et des territoires. Pour autant, la démocratie participative ne s'improvise pas : elle appelle des modalités de mise en œuvre précises. Le Conseil Régional Rhône-Alpes souhaite accompagner cette démarche dans un souci de souplesse et de proximité. »<sup>1492</sup>

Cette position « pragmatique » vis-à-vis de la démocratie participative, forme « non idéale » d'organisation, se répercute dans les modalités de mise en place des CLD. En effet, si le conseil régional encadre l'organisation des CLD, il n'en définit jamais le contenu exact. Il existe ainsi une série d'« obligations » imposées par la région aux CDRA, lors de la constitution des CLD : ces derniers doivent accompagner les comités de pilotage CDRA dès la phase de candidature, en rendant « obligatoirement un avis écrit argumenté et formalisé » sur le projet et la charte ; ils doivent émettre des propositions et assurer le suivi du contrat, aux côtés du Comité de pilotage qui reste « le lieu de décision et de portage des projets » ; ils doivent rendre des avis obligatoires concernant les autres politiques régionales territorialisées ; ils peuvent être consultés sur la possibilité de produire des avis concernant la prospective territoriale par un mécanisme de saisine déclenché par les bureaux des CDRA, mais peuvent également s'autosaisir ; mais, surtout, ils ont comme mission d'assurer « la participation à la sensibilisation, l'information et la consultation de la société civile et des citoyens ». Cependant, les CLD ont toute latitude pour s'organiser et assurer toutes ces missions. En effet, la région ne stipule qu'une série d'obligations minimales quant à l'organisation des CLD : ils sont ouverts à tous, « y compris des citoyens présents à titre individuel » ; leur composition, si elle est librement déterminée<sup>1493</sup>, doit refléter la « diversité géographique et socio-économique du territoire », c'est-à-dire veiller à regrouper des « acteurs locaux » (associations, partenaires sociaux), des jeunes et des femmes ; les élus sont des participants « comme les autres » dans les CLD ; les relations entre CLD et comité de pilotage, si elles sont définies *a minima* par l'association du chef de projet et du rapporteur au sein du CLD et du Président du CLD au sein du Comité de Pilotage, peuvent toutefois être approfondies. Concernant le règlement intérieur, la région adopte la même position. Tout en rappelant les éléments sur lesquels devront porter ces règlements (composition, élections, organisation interne, priorités, modalités de coopération avec le Comité de pilotage, cadence et rendu des réunions), elle n'empiète pas sur la définition concrète de leurs contenus<sup>1494</sup>. Les CLD sont donc libres de définir leur fonctionnement interne comme bon leur semble, en bonne

---

<sup>1492</sup> Rapport n° 05.07.805, p. 1.

<sup>1493</sup> Elle est « arrêtée conjointement entre le chef de projet et le rapporteur du CDRA ».

<sup>1494</sup> Il est seulement précisé que le « Président ne peut être le chef de projet du CDRA ni une personne pouvant bénéficier personnellement ou en tant que personne morale de subventions significatives dans le cadre du CDRA », in Rapport n° 05.07.805.

intelligibilité avec les CDRA. Le soutien financier et logistique aux CLD<sup>1495</sup> n'est en aucun cas conditionné par organisation interne spécifique.

Ainsi, à partir de 2005, le nombre de CLD passe d'une petite dizaine à quarante-cinq CLD sur le territoire de Rhône-Alpes, c'est-à-dire autant que de CDRA (Annexe 8). Toutefois, les modalités de mise en place de ces CLD ont un impact direct sur la réalité de la « démocratie participative », officiellement mise en œuvre par leur intermédiaire. La participation est posée comme principe, certes explicitement formulé, mais toujours latent. Un CLD peut fonctionner, sans se préoccuper de l'enjeu de la « démocratie participative » et devenir une excroissance du comité de pilotage. Les modalités d'activation, de mise en œuvre et de définition de cet enjeu restent entre les mains des acteurs locaux. Or, face à cette application potentielle de la démocratie participative, non contraignante bien qu'affirmée, l'administration en charge du dispositif reste impuissante. La commande politique insiste en effet sur une autonomie locale, interdisant l'imposition d'une forme standardisée de dispositif.

## 2) L'administration spectatrice

Les CLD sont gérés par une équipe administrative distincte de la DPERC, regroupée au sein de la Direction des Politiques Territoriales (DPT). Pourtant les deux administrations partagent une même tutelle politique. Le vice-président en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable répartit son activité d'élu régional entre les deux pôles administratifs. D'une part, la compétence « développement durable » est gérée au sein de la même administration que la démocratie participative : la DPERC comporte deux chargés de mission spécifiquement dédiée à cette question. D'autre part, la compétence « aménagement du territoire », à laquelle sont attachés les CDRA et donc les CLD, est intégrée à la DPT et plus précisément au service des contrats territoriaux, regroupant une dizaine d'agents en charge du suivi des CDRA.

La DPT est dirigée à partir de 2004 par une administratrice territoriale, qui travaille au sein de l'administration régionale depuis de nombreuses années. Issue de l'IRA de Lyon, tour à tour gestionnaire d'établissement scolaire et secrétaire générale d'une direction régionale de la Jeunesse et des Sports, cette administratrice entre en 1992 au sein du service en charge des Sports du conseil

---

<sup>1495</sup> La vice-présidence en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable garantit un ensemble de moyens aux instances : 1) Une enveloppe de financement pérenne est accordée à chaque CLD par la région. Ce budget lui est propre et modulé en fonction des spécificités de chaque territoire (dans une fourchette de 21000 à 42000€). Cette enveloppe entend couvrir les dépenses de fonctionnement des CLD, notamment le recours à une personne pour l'animation. 2) La région offre aux membres des CLD des formations. 3) Elle fournit également aux CLD « des informations territorialisées » par le biais de son Système d'Information Territorialisé (SIT) en cours de constitution : « données socio-économiques (INSEE, CCI etc.), études, suivi de l'exécution du contrat, forum etc. » 4) La constitution d'un « Réseau des Conseils Locaux de Développement », 5) La mise à disposition de locaux dans les antennes de la Région pour les réunions des CLD.

régional. Devenue en 2001, chef du service Contrats Territoriaux, à la suite de la réforme des CDRA, la fonctionnaire occupe le poste de directrice de la DPT à partir de 2004. Très active dans le milieu associatif, la directrice n'estime pas avoir connu de véritables expériences participatives durant sa carrière<sup>1496</sup>. Impliquée dans la politique contractuelle régionale depuis plus d'une dizaine d'années, la directrice considère pourtant l'obligation contractuelle des CLD comme un progrès de la démocratie participative :

« Mais dans ma politique, dans la politique territoriale, en 2000... la création des Conseils Locaux de Développement elle date de 2000. Alors après entre 2000 et 2004 ça n'a rien à voir, de ce qui se passe entre... depuis 2004. Mais le principe était posé, donc je dirais que même au niveau politique le principe était posé. Après il s'est pas vraiment mis en forme, en place, ça c'est certain, effectivement. C'est pour ça qu'effectivement 2004 a vraiment été un tournant prépondérant dans cette logique là, c'est certain. » (Entretien, fonctionnaire)

Ce changement est toutefois assimilé à une adaptation de la forme, combinée à une grande stabilité dans le fond, dans la mesure où les objectifs et principes de base des CLD optionnels de 2001 divergent très peu des CLD obligatoires de 2004 :

« Moi il y a quelque chose qui me frappe et ce qui me rend d'ailleurs très, très heureuse, parce que c'est la continuité de l'approche politique au sens vraiment profond du terme de... entre... depuis 93 jusqu'à 2004 et maintenant sur pourquoi la région a créé une politique et a besoin d'une politique territoriale. Les fondamentaux ils sont restés les mêmes, c'est la méthode de conduite et de construction qui a changé, mais les fondamentaux c'est les mêmes » (Entretien, fonctionnaire)

D'un point de vue administratif, l'arrivée du nouveau vice-président en charge de l'aménagement du territoire est donc un facteur de stabilisation d'une logique en cours. Or, conformément à l'architecture de la délibération sur les CLD, construite par celui-ci, l'administration régionale en charge des CDRA ne pourra que constater l'application partielle des capacités fournies en matière de démocratie participative, sans jamais agir de manière contraignante sur ces disparités. En effet, après quelques années d'expérimentation des CLD (2004-2007), le bilan est sans surprise : il existe une grande hétérogénéité entre CLD, au niveau de leur organisation, de leur influence et de la place qui leur est accordé par les CDRA. C'est notamment ce que constate un rapport publié par le CESR en 2006<sup>1497</sup>. Ce rapport, constitué à partir d'une enquête d'un an, établit une fiche technique de

---

<sup>1496</sup> « Non pas (d'expérience) forcément formulé comme ça. Parce que pour moi la démocratie participative, c'est quand même bien l'association du citoyen de base, enfin je dirai à... bon à la décision certainement, mais même pas, à la construction, à... voilà, pour moi c'est ça la démocratie participative, à la construction de quelque chose, d'un projet, des choses comme ça. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>1497</sup> CESR Rhône-Alpes, *Fiches territoriales de l'enquête de terrain menée sur les Conseils Locaux de Développement en Rhône-Alpes*, février 2006, 62 p.



présentation et de bilan de chacun des 26 CLD étudiés, le plus souvent basée sur des entretiens conduits auprès des présidents et/ou animateurs des CLD. On constate alors une très forte hétérogénéité dans la volonté d'inclure la population au sein des CLD. Certains CLD ne souhaitent pas s'ouvrir à la population et ne considère pas la démocratie participative comme un enjeu pertinent. Un CLD indique ainsi qu'« une trop grande institutionnalisation nuirait à la participation qui est très forte dans ce territoire grâce à 10 commissions locales »<sup>1498</sup>, un deuxième note que « la population connaît le CLD et cela semble suffire »<sup>1499</sup>, alors qu'un troisième indique que son organisation ne comporte « pas de « citoyens » à titre individuel »<sup>1500</sup> et le président d'un quatrième CLD (par ailleurs maire adjoint d'une petite commune de l'Ain) ne « souhaite pas qu'on se limite à une démarche de démocratie participative ». Il est impératif de créer des emplois par la valorisation du territoire. »<sup>1501</sup>. Un cinquième signale même que dans son organisation « il n'y a pas de collègue « citoyens » [car] Le président du CLD s'y oppose alors que le représentant du syndicat mixte y est favorable »<sup>1502</sup>. Aux antipodes de ce positionnement, quelques CLD veulent agir afin d'obtenir une plus forte participation de la population. Un CLD indique que « l'avenir dépendra de la motivation des acteurs et de la manière de faire passer une bonne communication vers la population » et que « des propositions de méthode sont nécessaires à l'émergence d'une véritable démocratie participative »<sup>1503</sup>. D'autres CLD indiquent qu'ils ont engagé d'ores et de déjà des actions dans ce sens : « Journées de débat avec le public, newsletter mensuelle, blog ouvert sur les saisines, réunions plénières et de commissions ouvertes »<sup>1504</sup> et même « un collège de citoyens tirés au sort (parmi les volontaires) »<sup>1505</sup>.

Si cette hétérogénéité, symbole de l'adoption partielle des principes de « démocratie participative » énoncés dans la délibération de 2005, est connue de l'administration, celle-ci n'a pas pour ordre de rectifier le tir :

« D'abord jusqu'en 2004, il y avait encore des territoires qui avaient refusé. Donc à partir du moment où on l'a imposé, ils l'ont créé, mais c'est pas parce qu'ils l'ont créé que ça fonctionnait. Et je dirai que l'évolution actuelle elle est là, on a encore des territoires où le président du Conseil Local de Développement est complètement coopté par les élus. Quelques fois c'est même un élu.

---

<sup>1498</sup> *Ibid.*, p. 20

<sup>1499</sup> *Ibid.*, p. 44

<sup>1500</sup> *Ibid.*, p. 30

<sup>1501</sup> *Ibid.*, p. 52

<sup>1502</sup> *Ibid.*, p. 28

<sup>1503</sup> *Ibid.*, p. 48

<sup>1504</sup> *Ibid.*, p. 45

<sup>1505</sup> *Ibid.*, p. 39

Bon ce qu'on réfute, ce qu'on ne souhaite pas, mais la Région n'a pas voulu être coercitive, la Région elle est plus dans... on construit ensemble, on démontre, on fait... voilà, elle est pas... enfin jusqu'à présent c'est comme ça. Et donc je dirais qu'on a encore quelques CLD qui sont très cooptés, qui sont... qui marchent pas bien, qui se réunissent une fois ou deux par an, c'est vraiment... qui donnent un avis, voilà, mais qui n'ont pas une vraie vie de conseil local de développement. On a à l'opposé des Conseils Locaux de Développement qui sont extraordinaires, parce qu'ils ont une vie, parce qu'ils ont réussi à trouver la bonne articulation avec les élus, un bon positionnement, eux, nous, voilà. Et puis au milieu on a peut-être un ventre un peu plus mou, alors le curseur... de CLD qui sont encore un mix entre les deux. Voilà franchement c'est ça. Et je dirai que notre challenge et notamment tout ce que *le vice président chargé de l'aménagement du territoire* nous a demandé de mettre en place et qu'il anime, c'est bien ce réseau des CLD et c'est bien par le partage d'expériences, qu'on amène les gens à se poser des questions. »  
(Entretien, fonctionnaire)

Hormis les dynamiques hypothétiquement vertueuses du réseau<sup>1506</sup>, rien n'est entrepris par la DPT pour rectifier les écarts constatés dans certains CLD. La « vie démocratique » au sein des CLD, si elle est bien perçue comme un problème, ne peut être l'objet d'une action pour une direction ne disposant ni de commande politique explicite, ni de moyens spécifiques sur ces enjeux :

« Alors effectivement, les questions qu'on se pose aussi c'est effectivement la permanence de cette vie, de cette vie démocratique au sein d'un CLD. Un CLD ça fonctionne généralement très, très, très bien quand on est dans la phase de construction de projet, parce que là il y a des commissions, on réfléchit, des trucs comme ça... Après quand le contrat est voté, qu'on est dans la déclinaison du programme d'action, là on a un temps et c'est là-dessus aussi où on se pose des questions, où on essaye de travailler de les impliquer aussi autrement, quand je vous dis on essaye parce que là on est en marche, rien n'est abouti, rien n'est... et puis on se remet perpétuellement en cause, on essaye bon avec nos petits moyens, parce que vous l'avez dit très clairement il y a pas des moyens spécifiques pour l'animation, c'est une part... donc c'est nous aussi, c'est comme ça, c'est suivant les commandes, c'est suivant le temps ... » (Entretien, fonctionnaire)

Pourtant, l'enjeu d'une participation tronquée ou factice est parfaitement défini et identifié par la DPT. Face à ce constat, l'administration peut tout juste vérifier et contrôler la composition des CLD, sans jamais intervenir de façon contraignante sur ces compositions :

« Ça, c'est la composition des CLD et ça par exemple nous... et on sait pas par quel bout le prendre tout simplement. Le public jeune, le public des femmes tout ça, c'est des publics, parce que... le citoyen de base, lambda aussi, comment on fait pour le faire venir ? [...] Par contre ce qu'on demande et ce qu'on vérifie, on essaye de vérifier, c'est que la composition soit la plus

---

<sup>1506</sup> L'organisation de ce réseau, effectivement annoncé sur le portail des Territoires du conseil régional, (<http://territoires.rhonealpes.fr/spip.php?rubrique501>) n'a pas connu de manifestations concrètes et reste très superficiel.

diverse possible. Donc ça veut dire qu'à... et c'est pour ça que dans les CLD où il y a pas de jeunes, où il manque manifestement... où il y aurait pas de syndicats par exemple [...] on interroge, on pousse, mais on n'est pas coercitif » (Entretien, fonctionnaire)

La déclinaison concrète de la participation à l'œuvre dans les CLD est donc un spectacle pour l'administration. Cette position est d'autant plus manifeste qu'elle contraste avec l'action de cette même administration sur d'autres aspects des CLD. Par exemple, un CLD qui ne fournit pas le travail exigé par le conseil régional, en termes d'avis, d'activités ou de consultations peuvent être l'objet d'une suspension des subventions, comme le relate le vice-président en charge de l'aménagement du territoire :

« Il m'est déjà arrivé d'être interpellé par la direction des politiques territoriales en me disant : « Il semble que ce CLD bosse pas, est-ce qu'on leur donne la subvention quand même ? ». Je leur dis : s'ils bossent pas, ils ont pas de subvention. Donc on tient le truc par là. Par contre un conseil qui ne demande pas de subvention, on n'a pas de moyen d'action sur lui, puisqu'on n'est pas en tutelle de qui que ce soit. » (Entretien, élu)

En observant les CDRA dans leur ensemble, on constate également que certains thèmes d'action ont été l'objet d'un investissement coercitif (tout du moins incitatif) beaucoup plus important. Ainsi, en 2008, le dispositif est en partie remodelé, le conseil régional annonçant la création d'une « nouvelle génération de contrats de développement »<sup>1507</sup>. Cette nouvelle génération s'appuie sur un élément essentiel : « l'intégration, pour tous les CDDRA, du *bonus développement durable* optionnel de 10 % dans le cadre d'une fourchette de subvention régionale de 55 € à 110 € par habitant pour la durée du contrat »<sup>1508</sup>. Si l'enjeu d'une meilleure intégration des CLD est répété à cette occasion<sup>1509</sup>, aucune disposition de type *bonus* ne les concerne. Le bonus développement durable, ne trouve pas d'équivalent en matière de démocratie participative.

Ne disposant des contraintes financières permettant d'agir sur la composition effective des CLD, l'administration s'en remet alors à l'action d'autres acteurs. C'est notamment le rôle des élus rapporteurs des CDRA d'être vigilant quant à la composition des CLD :

« Alors ça (*la composition*), c'est vérifié quand les CLD se sont constitués... parce que ceux qui n'étaient pas constitués et qui ont eu à se constituer ou à se reconstituer, à se réinterroger sur leur composition au moment des candidatures. Et je pense effectivement c'est au moment des candidatures pour ceux qui existent là, que se posera la question de la composition du CLD ou

---

<sup>1507</sup> Conseil Régional Rhône-Alpes, délibération n° 08.07.489 du 10 juillet 2008.

<sup>1508</sup> *Idem*

<sup>1509</sup> Parmi les nombreux points soulevés par la délibération, il est indiqué que les contrats cherchent à privilégier « une gouvernance reposant sur un comité de pilotage unique et des instances de concertation (conseils de développement) fusionnées ou articulées » *in* Conseil Régional Rhône-Alpes, délibération n° 08.07.489 du 10 juillet 2008.

des modifications effectivement des compositions. Et là il est dit très clair que ça doit être fait en lien avec le rapporteur » (Entretien, fonctionnaire)

Mais du point de vue administratif, la composition et le fonctionnement des CLD pourraient potentiellement fournir un objet de travail commun avec la DPERC :

« Et c'est en ça que peut-être tout le travail que fait la DPERC sur la démocratie participative, les ateliers citoyens, c'est là que peut-être on aurait des choses à mieux articuler. [...] Parce qu'une autre question, c'est comment on peut on faire venir les citoyens. Alors le problème aussi, faut pas se leurrer, les citoyens ils zappent aussi, c'est comme les jeunes. Le public jeune c'est un public volatile. Comment on fait pour qu'ils restent ? » (Entretien, fonctionnaire)

Malgré cette suggestion, aucune collaboration d'aucune sorte n'est activée entre DPT et DPERC. Ce cloisonnement, qui marque de manière générale l'ensemble des Instances Territoriale Participative (ITP), est motivé dans ce cas précis par une discordance politique nette entre les responsables politiques, portant précisément sur les capacités de contrôle de la composition des CLD mises à disposition de l'administration régionale.

### 3) La controverse politique et l'accord de fond

La définition des modalités d'application des CLD font l'objet d'une très vive tension entre le vice-président en charge de la démocratie participative, communiste et le vice-président en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable, Vert. Ce dernier est en effet formellement opposé à l'idée d'instaurer un même modèle de CLD à travers le territoire et plus précisément de reproduire le modèles des collègues adoptés par ailleurs dans les Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF) – comme nous le verrons par la suite. En effet, le vice-président communiste tient à ce que la délibération concernant les CLD stipule l'obligation de créer différents collèges, afin d'assurer la présence effective de « citoyens » en leur sein. Une idée formellement refusée par son homologue écologiste, au nom d'une infaisabilité technique et d'un isolement du PCF sur cette question :

« Ils [*les communistes*] étaient certain qu'il fallait absolument qu'il y ait un collège des citoyens. Alors moi j'avais deux problèmes avec cette position. Un problème technique, si on peut dire, c'est que la classification de citoyens n'est pas repérable. Qui est citoyen, qui ne l'est pas ? A partir de quel moment n'est-on plus un entrepreneur mais est-on un citoyen ? Bref. C'est quoi en gros... tous les gens ne sont pas citoyens dans ce pays ? Alors on aurait pu dire, oui mais c'est des gens qui ne représentent qu'eux-mêmes et qui n'ont pas vocation à représenter des structures sauf que c'est un peu hypocrite parce que il est rare que les gens soient totalement détachés de leur expérience professionnelle ou associative, même s'ils se présentent en tant qu'eux-mêmes. Le deuxième problème que j'avais était politique. Y'avait que *le quatrième vice-président* qui

était de cet avis, enfin que les communistes. J'avais les radicaux de gauche qui étaient pas du tout intéressés par la démocratie participative à l'époque qui pensaient que, héritiers de la république, que c'était la représentation qui compte. Et les socialistes qu'avaient pas non plus envie de se faire embarquer n'importe où. Et puis, ils trouvaient quand même que cette démocratie participative... dans certains coins, pas globalement, mais dans certains coins... ça les... ça risquait de leur poser des problèmes. » (Entretien, élu)

Pourtant, les divergences entre les deux élus n'apparaissent que très rarement de manière publique<sup>1510</sup>. C'est en s'attardant sur le contenu des controverses politiques en assemblée plénière qu'il est possible d'en saisir l'expression la plus probante. Lors d'un débat en assemblée plénière, le 20 mai 2005, le vice-président en charge de la démocratie participative profite d'un amendement déposé par le groupe Vert, concernant l'instauration d'une plus grande « démocratie participative » dans les procédures de débat relatif aux Grands Projets en Rhône-Alpes, pour soulever l'enjeu des CLD. Le rapport, présenté par son homologue en charge de l'aménagement du territoire, donne lieu à un échange reflétant de manière assez fine le climat de coopération/conflit régnant entre les deux élus. Dans un premier temps le vice-président en charge de la démocratie participative signale qu'il est urgent de renforcer l'aspect « participatif » des CLD :

« Je voudrais simplement faire une remarque et une suggestion, voire proposer un sous-amendement. Dans toutes les politiques régionales, y compris celle-là, la démarche de démocratie participative est très exigeante si l'on veut créer les conditions de la participation effective des citoyens aux politiques qui les concernent. Cela implique également des dispositions, des mesures, une organisation de cette démocratie participative. L'amendement que vous proposez concerne surtout l'information pour le projet et indique qu'il pourra s'appuyer sur les CLD. C'est une démarche qui va dans le bon sens, mais la question des seuls CLD n'épuise pas le sujet. Je pense que *le vice-président en charge de l'aménagement du territoire* sera d'accord avec moi, nous réfléchissons ensemble sur un processus d'évolution des CLD eux-mêmes dans un sens plus participatif. Vous vous souvenez de la délibération qui disait qu'il faut ouvrir les CLD à la participation des habitants. Le problème c'est que pour l'instant nous n'avons pas concrétisé cette démarche participative. »<sup>1511</sup>

Deux sous-amendements sont alors suggérés par le vice-président auprès de son collègue :

« Le premier consiste à rajouter, après le premier paragraphe : « tant dans son contenu que dans les conditions de sa mise en œuvre » la phrase : « avec la participation des acteurs concernés. ».

Le deuxième sous-amendement serait : « il pourra notamment s'appuyer sur le ou les CLD

---

<sup>1510</sup> La conduite conjointe en 2008 d'une série de réunions publiques à travers le territoire renforce la difficulté d'appréhender concrètement les tensions ayant pu survenir entre les deux élus.

<sup>1511</sup> Propos du vice-président en charge de la démocratie participative, in conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière des 19 et 20 mai 2005, In extenso.*

concernés lorsqu'ils existent, qui doivent eux-mêmes évoluer vers davantage de démocratie participative. » Cela permet d'entériner la démarche que nous avons entreprise avec *le vice-président en charge de l'aménagement du territoire* sur cette question. »<sup>1512</sup>

Les propositions du vice-président communiste sont alors partiellement écartées par son collègue, ce dernier reportant le débat concernant les CLD à une date ultérieure :

« *Le vice-président en charge de la démocratie participative* propose deux sous-amendements. Je suis favorable au premier qui consiste à ajouter dans le texte : « avec la participation des acteurs concernés. » C'était déjà le sens de la proposition qui était faite. En revanche, le second sous-amendement renvoie à un autre débat qui n'est jamais clos, celui du développement de la démocratie participative. Mais il serait peut-être dommage de l'intégrer là, au hasard d'un amendement concernant les grands projets. Je souhaite qu'il prenne plutôt sa place dans un débat plus approfondi sur les conditions de mise en place de la démocratie participative. Je ne suis pas favorable à la seconde partie de la proposition, mais je suis favorable à la première partie. »<sup>1513</sup>

Face à cette proposition, la réaction du vice-président chargé de la démocratie participative est pour le moins explicite : « Je suis d'accord, l'essentiel est que cela se fasse ». Dans un contexte où la délibération consacrée à la démocratie participative n'est pas encore votée (elle le sera en novembre de cette même année 2005), l'enjeu d'une tension entre les deux élus apparaît clairement. Le quatrième vice-président entend faire pression sur son collègue afin que celui-ci transforme les CLD en instance participative, en s'assurant, par un ensemble de moyens non encore définis, que ces instances seront en mesure d'attirer les « citoyens ». Quelques mois plus tard, lors de la présentation du rapport de soutien aux CLD, une escarmouche du même type se reproduit, d'une ampleur plus conséquente cette fois-ci. C'est un autre conseiller régional communiste, proche du quatrième vice-président, qui porte cette fois-ci la critique faite aux CLD, jugés trop peu ambitieux en matière de démocratie participative. Après avoir rappelé l'attachement du groupe communiste à ce thème, le conseiller formule son encouragement à s'engager plus loin dans l'ouverture :

« Cette mise au point m'apparaissait nécessaire pour illustrer nos remarques concernant ce rapport. Si, comme je l'ai dit précédemment, celui-ci offre une réelle volonté d'affiner une pratique de la démocratie participative, il nous semble qu'il ne porte pas assez loin les ambitions que nécessite sa mise en œuvre. En effet, s'il est renouvelé toute la place importante qui doit être faite à ce que l'on a coutume d'appeler la société civile, il reste trop en retrait quant à celle des citoyens. Si dans l'annexe 2, paragraphe A.1 de ce rapport nous lisons je cite : « Les CLD est ouvert aux personnes physiques ou morales qui souhaitent participer à ces réflexions, y compris les citoyens présents à titre individuel », en revanche dans la suite du texte qui fait apparaître la

---

<sup>1512</sup> *Idem*

<sup>1513</sup> Propos du vice-président en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable, conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière des 19 et 20 mai 2005, In extenso.*

composition des CLD, on ne retrouve pas la place pourtant déterminante des citoyens. Cette composition, si elle restait en l'état, serait à notre avis en retrait par rapport aux délibérations que nous avons prises en décembre 2004 où, je le rappelle, il était explicitement écrit et, je cite : « le CLD a pour vocation de regrouper les acteurs du territoire, mais également le monde associatif, les partenaires sociaux et l'ensemble des forces vives du territoire y compris les habitants ». Par deux fois dans ce texte, nous faisons référence aux Rhônalpins. Par ailleurs, nous avons tous en mémoire les remarques parfois incisives faites par ceux-ci lors des réunions publiques du printemps ou encore celle du 1<sup>er</sup> octobre de cette année concernant le fonctionnement des CLD et particulièrement le peu de place laissé aux citoyens. Le groupe Communiste pense que pour être fidèle à nos engagements et prendre en compte véritablement le point de vue des Rhônalpins, il nous faut construire un fonctionnement du CLD qui organise nettement leur place dans celui-ci. »<sup>1514</sup>

L'amendement proposé par le groupe communiste s'appuie sur deux éléments : la constitution de collèges de participants et le tirage au sort. En effet, l'amendement communiste suggère l'adoption de trois « collèges » de participants aux CLD : un « collège de représentants d'associations œuvrant sur des missions identiques à celles des CDRA », un « collège citoyen composé par volontariat et/ou tirage au sort », un « collège partenaires sociaux ». Face à cette proposition d'amendement la réaction du vice-président Vert est extrêmement claire. Avant de répondre, celui-ci tient toutefois à rappeler son soutien au principe de démocratie participative, profitant de l'occasion pour en rappeler la signification qu'il lui attribue :

« Il y a quelque chose que je voudrais tout de suite dire d'entrée, ce qui a pu guider nos travaux, c'est justement l'équilibre entre ce que nous appelons la démocratie participative, qui est à nos yeux la clé de voute de nos institutions et la démocratie participative que nous souhaitons voir se développer et ce, pas comme certains le pensent, sans arrière-pensée simplement parce qu'aujourd'hui l'adhésion la plus large possible de la société civile aux décisions que prennent les élus est aussi une des conditions de la légitimité de ces décisions et de leur suivi dans la durée. Je crois que nous sommes simplement sur une ligne que nous partageons tous et ce depuis longtemps. »<sup>1515</sup>

---

<sup>1514</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 novembre 2005, In Extenso*, p. 18.

<sup>1515</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 novembre 2005, In Extenso*, p. 28. Cette remarque s'adresse principalement aux orateurs de l'opposition régionale, notamment M. Fleuret (UMP), qui, s'adressant à Jean-Jack Queyranne, réitère les critiques concernant la mise en danger de la démocratie représentative : « D'abord, l'introduction de cette démocratie participative expérimentale de proximité est maintenant dans vos rapports encadrée sur la méfiance qu'ont vos alliés Verts à l'égard de la démocratie représentative. Il y a aussi cette espèce de recherche de l'omnipotence de ces mêmes Verts qui tendent à refaire sinon le monde, en tout cas les conseils locaux à leur image » (*Ibid.* p. 15). Le vice président en charge de l'aménagement du territoire est ainsi accusé de favoriser un « embrigadement politique des territoires ».

Ceci étant rappelé, le deuxième vice-président peut expliquer les raisons qui le conduisent à rejeter l'amendement du groupe communiste :

« Enfin, je dirai à mes amis du parti communiste que les préoccupations qu'ils ont évoqués et que nous évoquons constamment ensemble, à savoir amener davantage de citoyens non pourvus forcément de mandats électifs ou représentatifs à s'intéresser à la vie de nos contrats et plus généralement à la vie de la région, se traduisent dans un ensemble de disposition qui ont d'ailleurs été légitimées par plusieurs orateurs, mais pour les attaquer et qui visent à ce que les CLD soient ouverts, qu'ils soient divers, que la Région ait son mot à dire, mais pas toute seule, dans leur composition et que nous ayons à demander aux CLD des objectifs et l'atteinte de ces objectifs. Il faut que nous ayons donc les moyens de vérifier un certain nombre de priorités parmi lesquelles la présence de citoyens présents à titre individuels et que, vérification de ces priorités étant faite, nous ayons des CLD qui fonctionnent par eux-mêmes sans pour autant les encadrer dans des normes, des pourcentages qui ne sont pas ceux de la philosophie qui a toujours été celle de cette politique qui est une politique montante. »<sup>1516</sup>

Le refus d'un interventionnisme trop fort en matière de démocratie participative conduit donc le vice-président à demander à ses « camarades » de coalition de le croire sur parole et de faire confiance aux promesses de suivi et d'évaluation. Confronté à ce refus, le groupe communiste use alors de la diplomatie de coalition pour quitter l'hémicycle : prétextant la faible présence dans la salle des conseillers régionaux<sup>1517</sup>, le groupe ne prend part au vote, protestant contre le refus de son amendement par son absence. Les apparences de la majorité étant sauvées, reste que le conflit entre les aspirations communistes et écologistes concernant le renforcement de la démocratie participative persistent, se cristallisant autour de la question des CLD. Or, tout au long du mandat 2004-2010, les CLD restent totalement hermétiques aux suggestions du vice-président communiste.

Pourtant, la nature de cette opposition entre les élus verts et communistes renvoie à une réalité complexe, où l'opposition de forme ne recouvre pas totalement l'opposition de fond. Sur le fond, en effet, il est primordial de distinguer les éléments de controverse et d'accord entre ces élus affirmant tous soutenir la démocratie participative, mais par des biais différents. Au niveau des controverses, le vice-président vert reproche à ses partenaires communistes de menacer la viabilité des CLD par des propos trop radicaux sur le partage du pouvoir. Pour celui-ci, le pouvoir ne doit aucunement être partagé, quoique puisse dire les idéologues de la démocratie participative :

---

<sup>1516</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 novembre 2005, In Extenso*, p. 29-30

<sup>1517</sup> Le président du groupe communiste intervient immédiatement après le vice président en charge de l'aménagement du territoire : « Je soulignais tout à l'heure qu'au fur et à mesure les rangs de notre assemblée sont en train de se dégarnir, je considère qu'il n'y a plus le quorum et que l'on ne peut pas décemment discuter de cette question. Nous avons tenu hier la majorité de notre groupe en présence jusqu'à la fin, tous les groupes ne l'ont pas fait et je constate qu'aujourd'hui c'est de même. C'est dévaloriser notre assemblée que de continuer dans ces conditions donc nous aussi, comme d'autres nous allons nous retirer ». Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 novembre 2005, In Extenso*. p. 29.



« C'est vrai que c'était [*le renforcement des CLD*] d'autant plus risqué que certains propagandistes de la démocratie participative, y compris *le vice-président en charge de la démocratie participative* et ça, c'était un point de désaccord politique que j'avais avec lui, disaient qu'il fallait que les gens participent à la décision. Moi j'ai jamais dit ça. Qu'ils participent à la construction, oui, mais à la décision, non. La décision, in fine, pour moi, elle appartient aux gens qui ont été élus, parce que ce sont eux qui ont la légitimité maximale pour le faire, c'est une responsabilité de décider. A moment donné, il faut trancher comme on dit et trancher, ça veut bien dire ce que ça veut dire. On va faire une part d'un côté, une part de l'autre. Et donc là, on a une décision qui... on peut pas trancher à pleins d'endroits à la fois sinon on fait de la bouillie ... et donc là, ce risque existait de confondre les choses. » (Entretien, élu)

Pourtant au-delà de ces polémiques, la préoccupation de fond est en réalité identique, matérialisée par des options concrètes différentes. La préoccupation des communistes exprimée lors de la proposition de l'instauration des collèges était liée à la présence effective des citoyens : imposer leur présence permet de s'assurer que les CLD ne se limiteront pas à une assemblée de notables, comme cela peut être le cas dans certains territoires. Si le vice-président écologiste réfute leur argument, il n'en partage pas moins la préoccupation. En effet, un des éléments du bilan des CLD, tel qu'imaginé par le vice-président dans la perspective d'un nouveau mandat, sera d'analyser la manière dont les instances ont su, ou n'ont pas su, attirer à elle une pluralité de participants :

« La délibération fixe un objectif de diversité, donc le premier point ça va être de vérifier si véritablement la diversité existe à l'intérieur de ces conseils de développement. C'était un truc cardinal. On n'avait pas voulu dire, vous nous mettez trois étudiants... c'est pas une recette de cuisine. Mais la diversité comme objectif, ça a du sens quand même. Et on a choisi le mot diversité après débat, plutôt que le mot représentativité, justement parce que les CLD ne sont pas des espaces de représentation » (Entretien, élu)

Si le caractère obligatoire et catégoriel de la présence citoyenne dans les CLD est l'objet d'une controverse entre communistes et verts, l'objectif d'attirer vers les instances de participation des publics jusque là peu associés à la gestion des projets de pays est partagé. Pourtant, cet accord tacite n'empiète pas sur le très fort cloisonnement de la gestion des CLD. La coalition en charge de la démocratie participative intervient alors de manière détournée sur l'évolution de l'instance, par une stratégie indirecte et incertaine, reposant essentiellement sur les mobilisations spontanées d'acteurs territoriaux.

#### 4) L'action indirecte des avocats de la démocratie participative

Les agents composant la coalition en charge de la démocratie participative se trouvent donc confrontés à l'impossibilité d'agir sur le détail organisationnel des CLD, pourtant ils ne restent pas

inactifs. Trois canaux principaux permettent à ces derniers d'exercer une influence indirecte sur les CLD : financier, médiatique et réticulaire.

Le premier canal d'influence de la coalition est financier, au moyen de l'ouverture de son système de subvention (cf. *infra*) aux projets déposés par les CLD. Ces projets, soumis à une évaluation de leur caractère « participatif », sont donc l'objet d'un financement additionnel destiné à motiver l'orientation du CLD. Toutefois, comme nous le verrons, ce double financement sera l'objet de critiques et de débats au sein de l'institution régionale.

Le deuxième canal est celui d'une médiatisation apportée aux acteurs associatifs locaux ayant investi les CLD pour en faire des lieux effectifs d'une forme de démocratie participative, comme cela a notamment été le cas dans deux CLD situés respectivement dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche. Dans la Drôme, la coalition parvient à appuyer la démocratie participative au sein d'un CLD par l'intermédiaire d'une responsable associative, Mariette Cuvellier. Celle-ci, déjà identifiée au sein du réseau régional de démocratie participative, est une militante associative reconnue, notamment en raison de son opposition victorieuse au tracé du TGV Paris-Marseille<sup>1518</sup>. Devenue présidente du CLD Bassin de Montélimar, Mariette Cuvellier entretient des liens étroits avec le vice-président en charge de la démocratie participative et la DPERC. Le réseau régional de démocratie participative organise ainsi un « grill »<sup>1519</sup> (cf. Volume 1, chap. 6) sur la méthode d'organisation du CLD présidé par Mariette Cuvellier, présenté pour l'occasion comme une expérience exemplaire de démocratie participative. Cette méthode se compose de dix éléments<sup>1520</sup> : (1) le postulat que « le CLD n'a pas la prétention d'être représentatif du territoire et de ses acteurs », (2) un « appel à tous les citoyens » et l'ouverture à un « maximum d'acteurs », (3) deux grands thèmes de travail, articulés selon deux grands principes : « l'égalité des citoyens implique une égalité des paroles citoyennes » et l'exclusion des « registres de la contestation et du militantisme », (4) des innovations destinées à « collecter la parole des habitants »<sup>1521</sup>, (5) la mise en place d'un « comité technique », composé de l'animateur CDRA, de l'animatrice CLD et du bureau d'étude ayant en charge l'examen des dossiers collectés sur le territoire, venant compléter le système de commissions<sup>1522</sup>, (6) accentuer le rôle des

---

<sup>1518</sup> Cf. Mariette Cuvellier, *Le TGV du Prince*, Paris, Ed. Dagorno, 2001.

<sup>1519</sup> La réunion du grill est organisée le 6 octobre 2007, dans le petit village de Cléon d'Andran (26).

<sup>1520</sup> Ces éléments sont extraits du onzième numéro de *La démocratie participative en pratiques* (novembre 2007), relatif au grill du 6 octobre 2007, consacré au CLD Bassin de Montélimar.

<sup>1521</sup> Principalement : la mise en place de groupes de travail thématique pluralistes, chargés d'émettre des propositions et de consulter la population et des rencontres auprès des « habitants sur le terrain », spécifiquement les plus fragiles. Dans ce cadre que le CLD a notamment fait réaliser un film – projeté le jour du grill – par des jeunes du territoire.

<sup>1522</sup> L'architecture globale de l'adoption des projets est la suivante : « les propositions d'actions à mener sur le territoire et les informations sur des projets potentiels sont collectées lors d'ateliers de travail, ou par rendez-vous avec les parties prenantes peu représentées. Étant donné le grand nombre d'actions proposées, une cellule intermédiaire a été constituée. Elle est chargée de synthétiser des fiches actions. Ce travail est ensuite mis en commun avec celui des commissions d'élus lors de la tenue des commissions mixtes, dans lesquelles élus et société civile sont représentés. Les avis de ces

animateurs du CLD, (7) un appel aux experts et personnes ressources lors de forum, (8) création d'un site web et différents moyens de communication, (9) un travail collaboratif avec d'autres ITP (tels que les CTEF) et (10) orienter les projets innovants vers les bons guichets pour obtenir les financements nécessaires. Cette expérience fait également l'objet d'un article, écrit par Mariette Cuvellier dans l'édition spéciale d'*Economie et Humanisme*, en prévision de la Rencontre Mondiale « La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? »<sup>1523</sup>. L'impulsion apportée par Mariette Cuvellier au CLD semble en tout point réaliser les ambitions prônées par le groupe communiste et le quatrième vice-président : ouverture aux « citoyens », organisation ouverte et collaborative, souci des exclus. L'action de la responsable associative exploite les opportunités offertes par les CLD dans un sens que souhaite populariser le groupe communiste : attirer le plus de citoyens possibles vers les CLD afin que ceux-ci s'en « saisissent » et en fassent une instance indépendante pesant dans les CDRA. Pour autant, la responsable associative et le vice-président n'agissent pas de concert : l'initiative de Mariette Cuvellier est inattendue, elle est repérée et célébrée *a posteriori* par les responsables régionaux de la démocratie participative. En Ardèche, la situation est quelque peu différente, même si les effets sont similaires. En 2006, la DPERC subventionne (cf. *infra*) une association rurale nommée *Les Rias*, au titre d'un projet intitulé « la formation à l'exercice de la citoyenneté par la mise en œuvre de la démocratie participative, en association culturelle sur le plateau de Vernoux ». Or et sans aucun lien de causalité, cette association et plus particulièrement Jacqueline Cimaz, sa présidente, est amenée à prendre part aux activités du CLD Valence Ardèche Drôme Centre (VALDAC) en place sur son territoire à partir de cette même année 2006. Cette participation amène l'association à traiter du thème de la démocratie participative au sein même du CLD et ce de différentes manières. D'une part, Jacqueline Cimaz constitue et encadre une commission thématique intitulée « Culture et démocratie participative » au sein du CLD. Essentiellement investie par *Les Rias*, cette commission se fixe comme objectif vaste d'articuler « le besoin de Démocratie Participative dans le champ de la culture et le besoin d'une culture de la Démocratie Participative »<sup>1524</sup>. D'autre part, la démission du président du CLD au début de l'année 2008 débouche sur la constitution d'un bureau collégial composé de cinq membres. Originellement provisoire, cette organisation finit par se pérenniser, grâce notamment au soutien de la coalition régionale en charge de la démocratie participative :

---

commissions sont ensuite validés par la commission transversale, constituée des référents du CDRA et des animateurs des commissions (élus et citoyens) », in *La démocratie participative en Pratiques*, n°11, novembre 2007.

<sup>1523</sup> Cf. M. Cuvellier, « Conseils Locaux de Développement. Nourrir la boîte à idées du territoire », *Economie et Humanisme*, n° 382, 2007, pp. 37-39.

<sup>1524</sup> CLD VALDAC, *Actes de la journée d'étude « Faire vivre la Démocratie Participative sur le territoire Valence-Drôme- Ardèche-Centre »*, 2009, p. 10.

« Cinq membres de notre CLD ont participé à une formation sur la Démocratie Participative mise en place par le Conseil régional, pour comprendre ce qu'est la Démocratie Participative, ses limites, ce qu'il fallait faire pour la sauvegarder, pour l'améliorer... C'est dans ce groupe qu'est née la proposition d'un fonctionnement collégial du bureau. Proposition faite par tous les membres du bureau. »<sup>1525</sup>

A travers ces deux éléments, les responsables associatifs interrogent progressivement la nature de leur CLD : s'agit-il réellement de démocratie participative ? La constitution d'un bureau collégial peut-elle être acceptée par le CDRA et le conseil régional ? Symbole de l'émergence de ces préoccupations, une journée d'étude est organisée le 16 mai 2009. Cette journée intitulée « Faire vivre la Démocratie Participative sur le territoire Valence-Drôme- Ardèche-Centre », réunit les principaux acteurs du CLD assistant alors à une conférence d'un doctorant en science politique, recommandé par la DPERC auprès des responsables du CLD en quête d'un « expert » et à divers présentations de projets « participatifs » se déroulant sur le territoire. Les deux expériences (Drôme et Ardèche) sont donc du même acabit : l'émergence d'acteurs locaux qui s'investissent spécifiquement sur le thème de la démocratie participative est appuyée de manière plus ou moins explicite par la coalition démocratie participative. L'influence indirecte de celle-ci sur les CLD ne se fait qu'à la faveur des initiatives locales, celles-ci restant toutefois marginales puisque seules deux, sur les quarante-cinq CLD, ont été l'objet d'un tel investissement.

Un troisième canal d'influence est également employé par la coalition. En effet, les CLD, à l'instar des comités de ligne, fournissent un contingent de « participants » indéniablement utilisé par les différentes administrations régionales, au premier rang desquelles se trouve la DPERC. Comme le note la directrice de la DPT, le vivier que constituent les CLD est de plus en plus sollicité pour participer à différents exercices participatifs :

« Et du coup l'évolution, c'est que maintenant nos conseils locaux de développement, ils ont été créés par rapport à une politique, celle des CDRA mais maintenant ils sont sollicités pour plein d'autres choses. Ils sont sollicités pour participer aux instances participatives des CTEF, ils sont sollicités dans la démarche Rhône-Alpes 21, ils sont sollicités dans les démarches de construction des différents schémas, voilà. Après c'est une sollicitation, c'est pas une obligation, ils choisissent d'y être ou de pas y être, c'est sans doute la difficulté que cette instance de démocratie participative a, c'est que ce sont des bénévoles, la région a mis en place en 2005 des moyens

---

<sup>1525</sup>CLD VALDAC, *Actes de la journée d'étude « Faire vivre la Démocratie Participative sur le territoire Valence-Drôme- Ardèche-Centre »*, 2009, p. 11. La formation évoquée par les membres du CLD, tenue le 9 avril 2008, était en réalité organisée dans un autre cadre. En effet, comme nous le verrons plus tard, le conseil régional Rhône-Alpes a mis en place un système de formation à destination d'un autre de ses « publics » (celui des CTEF), auquel prennent part les cinq membres du CLD VALDAC. Par exemple, Michel Chaudy, qui apporte la précision sur la formation lors de la journée d'étude est également membre d'un CTEF. Dans cette formation, gérée par la DPERC et un consultant, il est largement fait état des thèmes entourant la démocratie participative.

financiers notamment pour faire en sorte qu'ils puissent effectivement vivre et ça c'est quelque chose d'assez novateur au niveau des régions françaises. » (Entretien, fonctionnaire)

Les membres des CLD sont ainsi sollicités pour participer à différents types d'évènements, comme par exemple au « comité des acteurs locaux », associé à la préparation de la Rencontre Mondiale, ou comme nous allons le voir ci-dessous, aux CTEF. Les CLD, s'ils sont défendus dans leur autonomie d'organisation par le vice-président en charge de l'aménagement du territoire, n'en sont pas pour le moins intégrés, par le biais de la gestion concrète des populations qu'ils mobilisent, au fonctionnement global de la démocratie participative régionale.

### ***D) Le collège Citoyen des CTEF : une crise fondamentale de la participation***

Les collèges Citoyens des Comité Territoriaux Emploi Formation (CTEF) sont l'un des dispositifs « participatifs » revendiqués par le conseil régional de Rhône-Alpes (présent dans les brochures et publications diverses, annoncé dans le programme majoritaire de 2004). Le principe en est relativement simple : un ensemble de « citoyens » volontaires prennent part aux débats et travaux des instances de concertation pluri-partenaires initiés par le conseil régional en matière d'emploi et de formation. Cette instance s'inscrit dans une politique de concertation déjà ancienne, notamment auprès des partenaires sociaux, distinguant la stratégie d'action de la région Rhône-Alpes d'autres régions françaises (Culpepper 2003). Or, ce dispositif fait figure d'exception car il est l'objet d'une intervention directe de la coalition en charge de la démocratie participative, contrairement aux Comités de ligne et aux CLD. Ainsi, l'adoption et l'évolution de ce dispositif nous permettent d'apporter de nouveaux éléments empiriques à la compréhension des débats et accords autour de la démocratie participative d'échelle régionale et ce en trois temps.

Premièrement, la construction du collège « Citoyen », censé incarner le caractère « participatif » et innovant des CTEF par rapport à leurs ancêtres (notamment les COL), est le résultat d'une concession accordée à la coalition en charge de la démocratie participative, qui devient de fait le responsable informel de ce collège (1). Deuxièmement, la mise en place de ce dispositif, au cœur de l'une des compétences majeures de la région, se trouve pris directement dans un bras de fer entre la région et l'Etat. Ces négociations priment sur le reste des enjeux, marginalisant la question du suivi du collège au sein de l'administration en charge des CTEF (2). Troisièmement, la gestion quasi souterraine du collège citoyen – il n'existe pas d'accord explicite quant à sa gestion – par la DPERC apparaît au grand jour lors de l'irruption d'une crise de 2006. En effet, les CTEF sont le seul dispositif de Rhône-Alpes à être mis publiquement en défaut par ses participants, provoquant ainsi une tentative de réforme conduite par la DPERC (3). La crise des CTEF illustre ainsi deux éléments

capitaux : la loyauté des participants vis-à-vis du dispositif est l'élément crucial de la démocratie participative, seule sa rupture est à même de provoquer une remise en cause ; les services dédiés à la démocratie participative assurent le colmatage des éventuelles fuites de participants.

### 1) Les « citoyens » comme construction catégorielle.

En 2004, la région Rhône-Alpes décide de territorialiser son action en matière d'emploi et de formation. Cette décision s'incarne essentiellement dans un Plan Régional pour l'Emploi, adopté en 2004, qui prévoit notamment de promouvoir « la territorialisation des actions régionales emploi formation, comme moyen de mise en œuvre du Plan, prenant en compte chaque fois que nécessaire les dimensions régionale et européenne »<sup>1526</sup>. Cet objectif est concrétisé un an plus tard par la création, en 2005, d'une structure partenariale territorialisée, nommée Contrat Territorial Emploi Formation<sup>1527</sup>. Les CTEF succèdent ainsi aux Comités d'Orientations Locaux (COL), mis en place en 1997, sur une base également contractuelle<sup>1528</sup>. Ces instances ont pour but de rassembler les acteurs impliqués dans la gestion des politiques de l'emploi sur des territoires infrarégionaux, sous la forme d'une contractualisation entre partenaires, sous la houlette non hiérarchique et financière du conseil régional. Pourtant, à la différence des COL, les CTEF s'adressent à une variété d'acteurs plus conséquente, leur permettant de rejoindre le groupe des Instances Territoriales de Participation (ITP) du conseil régional, aux côtés des CLD et des comités de ligne.

En impulsant cette forme renouvelée de contractualisation, le conseil régional adopte un positionnement ambigu vis-à-vis de ses partenaires traditionnels de l'action publique en matière d'emploi – un de ses plus gros postes de dépenses. En effet, le rapport du conseil régional à l'origine de la création des CTEF précise que les élus régionaux doivent être les déclencheurs et les moteurs de la contractualisation CTEF sur un territoire donné, tout en s'assurant que cette impulsion soit suivie par l'ensemble des acteurs. Autrement dit, les élus régionaux sont donc sommés d'être des *leaders non coercitifs* sur des territoires donnés<sup>1529</sup>. La gestion logistique des CTEF, qui doivent être

---

<sup>1526</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 04.02.640 des 18 et 19 novembre 2004.

<sup>1527</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 05.02.161, du 16, 17 et 18 février 2005 et Délibération n° 05.02.505, du 20 juillet 2005.

<sup>1528</sup> Les Contrats d'Orientation Locaux (COL) dans le domaine des politiques de l'emploi. Mis en place en 1997, ces dispositifs réunissent les principaux responsables institutionnels en charge des politiques de l'emploi, à savoir les élus régionaux, dont le président du COL, les administrations départementales de l'Etat et les administrations locales, les Missions locales et les représentants du monde économique (MEDEF, fédérations, consulaires, syndicats de salariés).

<sup>1529</sup> « La démarche CTEF est initiée par un élu régional désigné pour piloter le CTEF, *en lien* avec le représentant de l'Etat et le regroupement des acteurs territoriaux (CDRA, Maison de l'emploi, Comité de bassin d'emploi- CBE ...). Elle doit mobiliser fortement les élus régionaux. Elle consiste à : organiser la mobilisation des acteurs locaux concernés et mettre en place les instances de travail (instance territoriale participative, comité opérationnel...) ; réaliser un diagnostic large et partagé entre tous les acteurs du territoire ; identifier de manière prospective les enjeux territoriaux, relatifs à l'emploi et à la formation, en lien avec la stratégie de développement économique et le potentiel de ressources humaines du territoire ; définir alors un projet de territoire à trois ans et le décliner en plan d'actions ; traduire ce plan d'actions en programmation annuelle d'instruments d'intervention financés par la Région ; débattre et négocier l'ensemble de ces

réunis au moins trois fois par an, est confiée à une structure porteuse, en règle générale une Maison pour l'Emploi, par voie de contractualisation. Les missions confiées aux CTEF, si elles demeurent relativement vagues<sup>1530</sup>, renvoient à des missions d'études, de « dialogues » et de coopération entre les acteurs impliqués dans les politiques d'emploi et de formation. Plus concrètement, les CTEF procèdent à des phases de diagnostics et de plans d'action, même s'ils ne possèdent aucune maîtrise d'ouvrage. Les objectifs substantiels se précisent, quant à eux, en fonction des thèmes abordés dans chaque territoire concerné par un CTEF. D'un point de vue financier, la région alloue une enveloppe annuelle aux CTEF en fonction de deux séries de critères : les actions proposées par les instances et la prise en compte de critères sociodémographiques afin d'assurer une équitable répartition<sup>1531</sup>. La coordination et le suivi de l'ensemble du dispositif sont confiés à la Direction de l'Emploi de la Formation Continue (DEFC) et en particulier à un service opérationnel pour la mise en place du volet territorial, composé de six chargés de mission, responsables d'un portefeuille de territoires (plusieurs CTEF) et de thématiques plus spécifiques.

Les CTEF sont donc conçus comme une « ingénierie de l'emploi et de la formation »<sup>1532</sup>, sortes de forums permanents réunissant une pluralité d'acteurs habitués à intervenir sur ces thématiques. Ce dispositif est a priori un outil de coordination interinstitutionnelle, destiné à combattre un cloisonnement considéré comme problématique. Toutefois, l'identité des participants conviés à ces instances de contractualisation constitue leur principale originalité (en comparaison aux COL notamment) et l'objet d'un investissement « participatif ». En effet, le conseil régional identifie cinq catégories de partenaires à convier aux CTEF : des « représentants des élus locaux et régionaux, des représentants des services de l'Etat (Service public de l'emploi et Rectorats) », des « représentants et des partenaires sociaux », des « acteurs économiques et sociaux » et, enfin, des « citoyens ».

---

éléments avec la Région pour arrêter le contenu du contrat CTEF » in conseil régional Rhône-Alpes, Rapport n° 05.02.505, p.2

<sup>1530</sup>: Dans l'exposé original des missions des CTEF, on trouve en effet des intitulés généraux qui peuvent être diversement interprétés : « la mobilisation, la fédération des acteurs locaux autour d'un projet partagé et d'une répartition des rôles entre les porteurs du CDRA, ceux du contrat territorial emploi-formation et ceux qui animeront les autres politiques territorialisées ; l'organisation du dialogue social et de la démocratie participative ; l'identification et le partenariat avec les structures labellisées pour assurer la maîtrise d'ouvrage locale ou la prescription des actions régionales de formation ; la mise en place de ces actions proprement dites, qu'elles soient spécifiques aux territoires ou issues de la déclinaison d'actions élaborées au niveau régional et ayant vocation à être mises en œuvre localement ; l'animation et la formation des élus et des techniciens qui le souhaiteraient sur des thématiques générales ou spécifiques ; la participation à la fourniture d'indicateurs pour des évaluations régulières » in conseil régional Rhône-Alpes, Rapport n° 05.02.505, pp. 10-11

<sup>1531</sup> La dotation annuelle des CTEF est ainsi calculée selon une double logique : 70 % de l'enveloppe régionale répartie en fonction des moyens alloués à ce territoire pour l'année N-1 et 30 % prenant en compte les caractéristiques territoriales relatives à la situation de l'emploi en fonction de critères pondérés comme suit : le nombre de chômeurs (pour 20 %), le nombre de jeunes de moins de 25 ans demandeurs d'emploi (20%), le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée (20 %), le nombre de femmes dans les demandeurs d'emploi longue durée (10 %), un indicateur de précarité représentatif de la population allocataire des minima sociaux (RMI, ASS) en 2004 (15 %), le potentiel fiscal 1999 par habitant (15 %) in conseil régional, délibération n° 05.02.505 du 20 juillet 2005.

<sup>1532</sup> *Ibid.*.

Chacune de ces catégories devient un collège siégeant dans chaque CTEF. Un CTEF se compose ainsi de 25 à 40 membres, « répartis de façon équitable entre les cinq collèges conformément à la délibération n° 05.02.161 »<sup>1533</sup>. Cinq conseillers régionaux siègent également au sein d'un CTEF, désignés par l'assemblée régionale, sauf le président du CTEF désigné par le président de région. Le président peut être assisté d'un représentant de l'Etat si le CTEF le souhaite. L'ITP est pilotée par un « comité opérationnel » constitué de représentants de chaque collège. L'irruption de la catégorie « citoyen », parmi les partenaires officiellement reconnus par la région comme étant attachés au contrat d'objectifs signé, ne s'accompagne pas de règles dérogatoires : le collège est intégré de la même manière que les autres collèges. Il est toutefois intéressant de noter que le collège citoyen est le seul dont l'identité des membres soit précisée, ne serait-ce que succinctement : « les membres du collège des citoyens seront issus des Conseils locaux de développement et de Rhône-Alpins ayant participé aux réunions publiques « Construire Rhône-Alpes ensemble » en 2005 »<sup>1534</sup>. Les autres collèges (élus, acteurs économiques, partenaires sociaux et Etat) semblent être, quant à eux, en mesure de s'auto-définir. Or, cette précision de l'identité des « citoyens » fournit une indication sur l'origine du collège lui-même et plus largement sur l'impulsion « participative » donnée au CTEF.

En effet, l'insertion d'un collège « citoyen » au sein d'un dispositif de partenariat éminemment sectoriel et technique, dans un des domaines d'intervention les plus conséquents du conseil régional, est le résultat d'une concession faite par la vice-présidente chargée des politiques d'emploi formation au vice-président chargé de la démocratie participative. En d'autres termes, là où le vice-président a échoué avec les CLD, il obtient satisfaction avec les CTEF. L'adoption du collège citoyen est vécue comme une victoire, obtenue sur des gestionnaires sectoriels peu favorable à l'instauration d'une « véritable » démocratie participative :

« On a obtenu... il [*le collège citoyen*] a donc été inscrit dans le budget de 2005, à l'époque il a donc été inscrit quelques phrases qui disent que dans la mise en place na, na, na etc. des moyens seront accordés à la concertation, la démocratie participative etc. Il faudrait retrouver les phrases exactes je les ai plus. Mais enfin je me souviens que le vice-président a dit : « Ah ça y est ! Enfin quand même on a mis le pied dedans ! On a mis le pied dedans, enfin ça y est, ils ont accepté », en tout cas le principe que les programmes, projets par bassin d'emploi enfin, je sais plus ce que c'est le nom, enfin l'intitulé exact, seront faits en concertation tripartite, avec les... la région, les administrations et les représentants des citoyens. » (Entretien, collaborateur)

« *Le vice président en charge de la démocratie participative* s'est battu pour qu'il y ait un collège citoyen. Au départ il n'était pas prévu de collège citoyen. Il y avait des collèges, mais il n'y avait pas de citoyens, citoyens. » (Entretien, fonctionnaire)

---

<sup>1533</sup> Conseil régional, délibération n° 05.02.505 du 20 juillet 2005  
<sup>1534</sup> *Idem.*



Une fois la concession obtenue et comme pour répondre au scepticisme du vice-président en charge de l'aménagement du territoire concernant la pertinence d'un collège de citoyens, la coalition en charge de la démocratie participative assure alors la sélection des individus qui vont le composer, garantissant l'approvisionnement du dispositif en « citoyens ». S'appuyant sur la liste des 11000, élaborée parallèlement aux CTEF, le quatrième vice-président décide d'en proposer l'utilisation pour faire des CTEF une instance « participative » :

« En fait ils [*les citoyens*] ont été sollicités suite aux réunions publiques. On avait sélectionné des ateliers formation emploi... enfin les personnes qui avaient participé aux ateliers formation emploi et à l'atelier démocratie participative. On leur a écrit pour leur dire voilà, les CTEF etc. collège citoyen, si ça vous intéresse vous pouvez en faire partie. Donc ont répondu un certain nombre de personnes, donc ont fait savoir... ont fait connaître leur intérêt. » (Entretien, collaborateur)

« C'est-à-dire que pour constituer les collèges citoyens, on a dit, on vous donne les gens qui ont assisté, qui s'étaient inscrits et qui ont assisté aux réunions du printemps 2005, dans les ateliers je sais plus je crois c'était deux, enfin tout ce qui était emploi formation, taper dans eux, taper dans ces gens, pour constituer. Il me semblait que c'était une façon intelligente de travailler. » (Entretien, fonctionnaire)

Au total 216 individus sont donc invités à prendre part aux CTEF et sont ainsi répertoriés comme membre des ITP. Le collège citoyen est donc principalement alimenté et observé par la coalition chargée de la démocratie participative. Au fichier des 11000 s'ajoute dans une moindre mesure des listes de participants aux CDRA, gérées quant à eux par la DPT. L'adoption du collège, acceptée et désormais défendue par l'ensemble des responsables politiques régionaux, va toutefois poser une série de problèmes illustrant la manière dont les responsables de la politique emploi-formation, tout autant que les partenaires classiques des contractualisations Etat-Région, ne parviennent pas à intégrer la nouvelle géométrie de la participation qu'imposent les CTEF.

## 2) L'Etat, le chômeur et le profane

La relation entre le conseil régional et l'Etat est le centre de gravité de la politique régionale en matière d'emploi et de formation. Cet élément va donc logiquement primer dans la mise en place des CTEF (dispositif négocié entre l'Etat et la région), ne serait-ce que dans les enjeux très concrets soulevés par ces instances, comme par exemple celui des découpages territoriaux de l'action publique en matière d'emploi. Le protocole d'accord signé entre l'Etat et la Région stipule en effet, dans son article 2, que l'Etat et la Région doivent s'accorder sur des territoires d'action et de projets

communs<sup>1535</sup>. Or, ce découpage en lui-même est obtenu de haute lutte. L'enjeu d'une mise en commun des territoires soulève d'intenses négociations entre la Région et l'Etat. Dès le mois de juin 2004, la DEFC et la Direction Régionale du Travail tentent de s'accorder sur le découpage des zones concernées par les CTEF, mais différentes logiques de répartition des territoires s'opposent :

« Ça a pris beaucoup de mois de négociation avec l'Etat et les CDRA. On a superposé les cartes de l'Etat, du service public de l'emploi et de nos CDRA. Et on a trouvé un compromis entre ces deux périmètres, plus l'éducation nationale on a pris en compte mais moins, de façon moins forte.

*Q : Et l'Etat a contesté les découpages que vous proposiez ?*

Oui et nous aussi. Ça a été un compromis. Nous, nos CDRA on avait bien conscience que c'étaient pas des zones pertinentes pour l'emploi formation, souvent trop petites. Donc on a... certains CTEF se collent aux CDRA, aux deux CDRA et puis certains CDRA on les a coupé. On a accepté de les couper. Et puis l'Etat de leur côté, sur certains territoires, ils ont accepté de faire bouger leurs zones. Ça a été vraiment... on est allé jusqu'à l'échelon de la commune souvent. »

(Entretien, fonctionnaire)

« Une des difficultés, c'est qu'on avait déjà dans les départements des découpages qui étaient des découpages des SPEL et qui souvent étaient calés avec les découpages d'ANPE. C'est-à-dire que les SPEL étaient construits autour des agences. La région avait ses propres découpages et à un moment donné, il a fallu qu'on arrive à croiser les deux entrées, donc il fallait... donc comme souvent ça se jouait sur des communes en fait, c'était pas des gros territoires, c'était sur trois quatre communes, bon ben il fallait à ce moment là que... qu'au niveau de l'agence, ils soient aussi d'accord pour revoir leur champ d'intervention, qu'on se cale sur des territoires communs... donc il y avait des négociations tant au niveau des ANPE, qu'au niveau de l'Etat, que... et on a aussi dans les DDE, des découpages entre les services de l'inspection du travail et les découpages territoriaux. Donc pour moi c'est un peu ce croisement là qui était compliqué et les derniers qui ont été négocié c'est effectivement sur le Rhône. » (Entretien, fonctionnaire Etat)

En 2005, vingt-sept territoires d'action (CTEF) sont finalement déterminés suite aux négociations entre la Région et l'Etat (Annexe 8). En conséquence, les CTEF sont perçus par l'Etat comme un levier d'ancrage employé par le conseil régional pour peser plus qu'auparavant sur la conduite de l'action publique en matière d'emploi, en substituant une logique territoriale à une autre. La coordinatrice des agents de l'Etat siégeant dans les CTEF témoigne de ce glissement de sens. Les CTEF, dispositif commun négocié préalablement entre la région et l'Etat, acquièrent

---

<sup>1535</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, politique de l'emploi et de la formation, *Protocole d'accord Etat-Région*, 5 juillet 2005, article 2 : « Dans un souci d'opérationnalité, les périmètres résulteront d'une recherche de cohérence entre les zones d'emploi INSEE, les zones actuelles de territorialisation du service public de l'emploi, les territoires en émergence des futures maisons de l'emploi, les bassins de formation de l'Education Nationale et les périmètres des contrats globaux de développement, de contrats de développement Rhône-Alpes et des contrats de développement de pays Rhône-Alpes. »

progressivement le statut de dispositif régional aux yeux des agents de l'Etat, puisque confié à des élus régionaux :

« Mais si vous voulez, les CTEF, c'est bien calé en termes d'accord cadre Etat/Région là-dessus on a aucun problème. Il y a un diagnostic commun, ça il y a pas de soucis. [...] Mais quand même d'une manière un petit peu globale, tel que les gens le vivent et c'est là où j'ai un petit peu du mal moi... où je me dis qu'il y a un truc qui a pas du bien fonctionner, c'est que les CTEF sont vraiment vécus comme l'instance de la région. Les CTEF, c'est la Région. Alors qu'au démarrage c'est bien réfléchi Etat/région. Et c'est la région qui a pris la main et l'Etat là-dedans a eu du mal à trouver sa place, à garder sa place et y compris maintenant... maintenant je pense ça arrive mieux à garder son rôle, mais se cherche un peu quoi. Et c'est vrai que c'est tombé à un moment donné où, la mise en place des CTEF, où on était en train de perdre pas mal de mesures au niveau de l'Etat et qu'il y a eu un peu, je vois dans mes collègues je veux dire, il y a eu un peu le truc, bon ben de toute façon on n'a plus d'outils, on n'a plus de moyens financiers, on peut plus rien faire. Quel rôle ?...bon ben on nous dit d'aller aux CTEF, on y va... mais un peu un rôle de suiveur. » (Entretien, fonctionnaire Etat)

Or, cette dynamique de régionalisation du dispositif contractuel est particulièrement visible dans l'adoption commune du principe d'une représentation des « citoyens ». En effet, dans un premier temps, l'implémentation de ce collège pose des problèmes à l'ensemble des autres collèges, qui craignent, pour la plupart, que des chômeurs mécontents soient invités et perturbent le bon déroulé des sessions. Toutefois, qu'il soit perçu comme *chômeur* ou comme *profane*, l'insertion du « citoyen » reste problématique. En effet, pour chacune de ces figures, une résistance émerge parmi les quatre autres collèges et principalement les services déconcentrés de l'Etat. Ces derniers redoutent tout d'abord l'institutionnalisation d'une présence des chômeurs :

« Les services de l'Etat par exemple, qui craignait que ce soit des comités de chômeurs qui soient représentés. Il faut savoir aussi qu'il y a quand même des gens dans ces citoyens qui ont des personnalités un peu particulière, qui... moi j'ai vu un citoyen en ITP, je sais pas c'était un étudiant qui a dit voilà je m'appelle un tel, je suis étudiant et je suis futur candidat à la présidence de la république. Et il rigolait pas... enfin... et il y en a plusieurs comme ça, des gens... donc du coup, ces gens-là, ils déconcertent un petit peu quand même. Sinon on a un territoire sur lequel on a quelqu'un qui est extrêmement virulent, pas forcément constructif etc. Donc c'est vrai qu'on est encore nous, région, je trouve, vis-à-vis de certains de nos partenaires à devoir un peu justifier quoi, qu'on ait des citoyens. Il y a certains de nos partenaires qui n'en voient pas l'utilité encore je dirais. » (Entretien, fonctionnaire).

« On a une forte réticence de l'Etat. Parce que nous dans les CTEF, on a signé un protocole avec l'Etat etc., on est fortement engagé avec eux sur la territorialisation. Et eux nous disaient des

citoyens... ils n'en voyaient vraiment pas l'intérêt. Donc bon an mal an, nous on a dit c'est ça ou... de toute façon c'est comme ça. Donc ils ont bien du...

*Q : Que craignaient-ils ?*

Ça a jamais été non plus... ça a jamais fait l'objet d'un affrontement au sens où chacun porte des arguments tout ça, c'était... ben, ils voyaient pas l'intérêt quoi. Qu'est ce que vont venir faire des citoyens, dans nos instances ? On va pas travailler avec des citoyens ! » (Entretien, fonctionnaire).  
« La deuxième chose c'est que... c'est celle de la motivation des citoyens à aller se mettre dans les groupes de travail. Parce que soit, si c'est par rapport à des histoires de parcours personnels, ça peut complètement polluer une réunion parce que du coup on va se mettre à focaliser sur la problématique de tel secteur d'activité ou telle chose et on n'est plus sur une approche globale du territoire. Et en plus sur ce qui est du vécu des personnes, bon, ben quand même les personnes de l'ANPE, les personnes de la Mission Locale et même les coordonnateurs emplois formation, on est quand même relativement bien au fait des difficultés d'accès à l'emploi des public, je veux dire si on est là c'est bien pour essayer de lever des problématiques et des difficultés et on... je pense qu'on a quand même une relativement bonne perception des problèmes, donc... » (Entretien, fonctionnaire Etat)

Face à cette crainte, la convocation des « citoyens », en lieu et place des chômeurs, permet alors de légitimer la présence de ce type inhabituel de participants. Pourtant, le *profane*, deuxième figure du « citoyen », pose lui aussi un problème, d'un autre type certes, à l'ensemble des acteurs qu'ils soient administratifs ou socioprofessionnels et plus seulement aux services déconcentrés de l'Etat. Sa présence risque en effet d'handicaper fortement les débats par son ignorance :

« Si, il y avait une remarque un peu justifiée quand même je trouve, c'était de dire ça fait plus des discussions de café des fois quoi... et c'est vrai qu'au début on a eu des fois des... c'est pas facile de situer le bon niveau d'échange quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

« Je pense que c'est compliqué de mettre des citoyens sur le champ emploi-formation parce que déjà c'est un champ qui est très complexe, pour arriver à bien... parce que selon qu'on parle de métiers en tension, qu'on parle de mutations économiques, qu'on parle de démarche de validation d'acquis et d'expérience, de développement de la formation tout au long de sa vie... Enfin je veux dire il y a plein, il y a de multiples sujets, qui demandent déjà tous... même quand on est dans les services on n'est pas forcément toujours spécialiste de tout et j'imagine encore plus quand on est citoyen lambda, c'est encore plus compliqué. [...] C'est certainement intéressant pour les personnes à titre personnel de comprendre comment ça fonctionne, mais en termes de plus-value pour le CTEF, je suis pas convaincu... enfin j'ai l'impression que c'est plus un frein qu'une plus-value. Alors par contre qu'il y a besoin de les associer à un niveau, plus information politique générale et puis qu'après sur du concret ils y soient plus... enfin je veux dire il y a peut-être des modalités à trouver pour que ce soit plus facile quoi » (Entretien, fonctionnaire Etat)

L'affirmation du principe et de l'intérêt d'une association d'un collège « citoyen » aux CTEF est alors un exercice essentiellement politique. Les élus responsables des CTEF, au premier rang desquels la vice-présidente en charge de la politique d'emploi-formation, se voient dans l'obligation de justifier l'existence de ce collège. Ainsi, le 12 septembre 2006, lors d'une première réunion d'information et de formation concernant des CTEF, co-organisée par les vice-présidents en charge de la démocratie participative et de l'emploi au terme d'un an de fonctionnement de l'ITP, la responsable politique argumente publiquement le choix de l'inclusion des « citoyens » :

« Pour composer ces instances, nous avons souhaité qu'il n'y ait pas seulement des techniciens, mais aussi des Rhônalpins, qui, en tant que citoyens, participent aux débats et expriment des remarques, font des commentaires et des observations. C'est sinon une révolution, du moins une attitude très nouvelle »<sup>1536</sup>

Le choix du « participatif », incarné par le collège citoyen, est donc perçu par les acteurs concrètement impliqués dans les activités des ITP (administration régionale, étatique, syndicats) comme une décision politique, difficilement intégrable aux exigences de gestion technique du débat permanent et intense existant entre les services déconcentrés de l'Etat, l'administration régionale et les professionnels. Cette tension est à l'origine d'une marginalisation progressive du collège par le reste des acteurs des CTEF, débouchant sur une crise profonde. Or, cette crise est l'occasion de révéler la manière dont la coalition chargée de la démocratie participative se positionne en tant que soutien discret d'une catégorie d'acteurs ciblés dans un dispositif sectoriel dont elle n'a pas la charge.

### 3) La rupture discrète du socle participatif

Au sein de la DEFC, les animateurs territoriaux en charge des CTEF ne prennent pas en charge de manière explicite le suivi et l'accompagnement des « citoyens » présents dans leurs instances. Cette tâche est déléguée à l'une des six animateurs territoriaux. Celle-ci est diplômée de l'IEP Rennes, titulaire d'un DESS de droit de l'action sociale et recrutée en 2006 au sein de la DEFC, après avoir occupé pendant quelques années des postes dans différents services de développement social au sein de municipalités. En charge de cinq CTEF, elle se voit progressivement confier le dossier du suivi des « citoyens » dans l'ensemble du dispositif, à l'instar d'autres chargés de mission ayant en charge le suivi d'un autre thème et/ou collège. Or, la fonctionnaire se fait rapidement interpeller par les agents de la DPERC, concernant la montée d'un mécontentement parmi les citoyens participant aux CTEF, dont elle fait part à ses supérieurs hiérarchiques :

---

<sup>1536</sup> Verbatim extrait de l'intervention de Christiane Demontès, in *La démocratie participative en pratiques*, n° spécial, novembre 2006 intitulé : « Des citoyens tirent un premier bilan de leur participation aux Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF) », p. 3.

« J'avais une collègue qui était plus particulièrement dans l'équipe chargée du suivi des instances [...] Ma collègue elle avait une vision un peu globale sur l'ensemble des instances, mais en fait on a été interpellé par la DPERC et par la chargée de mission du quatrième vice-président, parce qu'il y avait eu des retours un peu négatifs par rapport aux premières instances qui avaient eu lieu » (Entretien, fonctionnaire)

« Il y avait eu toute une soirée avec les citoyens, je ne sais plus quand c'était... il y a deux ans, où c'était vraiment... c'était ressorti fortement. On comprend pas ce que vous dites quoi. C'est que du... Bon, c'est ressorti par d'autres partenaires, mais fortement par les citoyens. » (Entretien, fonctionnaire)

Le rôle de la DPERC vis-à-vis de l'ITP que sont les CTEF est alors clairement défini selon une logique de *courtage* et de *soutien* : l'administration relaie les frustrations des citoyens qu'elle a mobilisés au sein du dispositif. L'intervention de la DPERC auprès des gestionnaires des CTEF prend appui sur deux éléments : d'une part, les protestations des « citoyens » engagés dans les CTEF, d'autre part, la capacité d'expertise qu'elle est en mesure de mobiliser pour proposer une solution. Ces deux éléments correspondent à deux positions successives de la DPERC et s'enchaînent chronologiquement.

Dans un premier temps, la grogne des « citoyens » s'enracine entre l'automne 2005 et fin 2007. Le contenu de cette critique pourrait être résumé de la manière suivante : les membres du collège citoyen s'estiment lésés par un dispositif où ils ne peuvent participer véritablement, du fait de la barrière technique très forte et du manque de volonté politique des élus responsables des CTEF. Les citoyens désertent alors les dispositifs. Deux facteurs viennent favoriser la visibilité de cette critique. Le premier facteur réside dans l'attitude de la coalition en charge de la démocratie participative, qui ouvre une tribune à l'expression des mécontentements. En avril 2006, la DPERC distribue un questionnaire aux membres des collèges citoyens les invitant à s'exprimer sur l'instance<sup>1537</sup>. Lors de la journée de formation-information du 12 décembre 2006, plusieurs critiques commencent à se faire entendre. Malgré un constat positif sur certains CTEF<sup>1538</sup>, la technicité des débats d'un groupe

---

<sup>1537</sup> Il s'agit d'un questionnaire nominatif composé de trois questions : « Pour quelle(s) raison(s) avez-vous souhaité participer à l'instance participative d'un CTEF ? », « Certains éléments vous manquent-ils pour mener à bien votre travail au sein du CTEF ? Si oui, pouvez-vous nous préciser lesquels ? », « Avez-vous d'éventuelles remarques ou suggestions à formuler concernant le rôle du citoyen au sein des CTEF ? ».

<sup>1538</sup> « Notre CTEF marche assez bien, nous avons pu agir sur l'image du territoire, parler de l'avenir, des chances de développer notre territoire, de la redécouverte des filières » (Noël Balley, CTEF Drôme des collines) ; « Le CTEF Lyon Ouest est un super CTEF, où il y a beaucoup de femmes. Les professionnels parlent sans jargonner et le cabinet Siloé nous a bien aidés à faire le portrait du territoire. Je suis ravie » (Catherine Moncayo, CTEF Lyon Ouest), in *La démocratie participative en pratiques*, n° spécial, novembre 2006.

d'acteurs déjà constitués<sup>1539</sup>, la quasi impossibilité pour les citoyens de prendre la parole<sup>1540</sup>, sont autant de difficultés soulevées par les citoyens et inventoriées par le conseil régional. Face à ces problèmes, les citoyens émettent un ensemble de propositions : mieux former les citoyens sur les dispositifs de formation professionnelle, fournir aux citoyens la liste des personnes qui participent aux CTEF, créer un réseau d'information entre les citoyens des CTEF pour mutualiser les expériences, inciter techniciens et élus à parler un langage plus accessible pour que le partage d'informations et la discussion puissent avoir lieu, organiser la représentation citoyenne au sein des CTEF pour assurer leur présence<sup>1541</sup>, ou encore renforcer la construction d'un « point de vue indépendant » des citoyens des CTEF en organisant en amont et en aval le suivi des réunions. Les citoyens regrettent que leur participation se heurte à des difficultés<sup>1542</sup> et proposent d'ancrer l'instance dans le territoire dans le but d'attirer vers elle de nouveaux participants<sup>1543</sup>. Quelques remarques vont même dans le sens d'une nécessaire représentation des demandeurs d'emploi<sup>1544</sup>. Or, les griefs exprimés lors de cette réunion sont l'occasion pour le vice-président en charge de la démocratie participative d'affirmer publiquement son soutien aux « citoyens » des CTEF<sup>1545</sup>. Le deuxième facteur favorable à l'émergence de cette critique réside dans l'identité de certains

<sup>1539</sup> « Lors des réunions avec les techniciens, on est un peu perdu » (Alain Zegna-Rata, CTEF Bugey Plaine de l'Ain) ; « Tous les gens du CTEF se connaissaient, sauf les citoyens » (Pascal Carradec, CTEF Drôme des Collines) ; « Au départ, la difficulté c'est le vocabulaire. On a un peu l'impression d'être dans un autre monde. Nous avons eu du mal à comprendre les interconnexions entre institution, ANPE etc. Le diagnostic au départ, on ne savait pas à quoi il servait. » (Roland Garcia, CTEF Bugey-Plaine de l'Ain), *in idem*.

<sup>1540</sup> « A contrario du technicien qui cherche toujours à aller de l'avant, le citoyen apporte un autre point de vue, prend du recul, peut remettre en cause un fonctionnement. Mais en pratique, c'est difficile à réaliser » (Michel Chaudy, CTEF Drôme Ardèche Centre) ; « En arrivant, je me suis demandé ce que je pouvais faire au CTEF. On m'a répondu : mouche du coche. Mais il est difficile de prendre la parole lors des assemblées, sauf quand un technicien ou un élu tient des propos aberrants. Dans ce cas, on remet les choses en place. » (Jean-Michel Béraud, CTEF Crest-Diois), *in idem*.

<sup>1541</sup> « Les deux citoyens qui participent au comité opérationnel pourraient nommer des suppléants, comme l'ont fait déjà plusieurs collègues citoyens, ce qui allégerait leur charge de suivi des réunions et permettrait à un citoyen absent d'être remplacé. » (P. Carradec, CTEF Drôme des Collines), *in La démocratie participative en pratiques*, n° spécial, novembre 2006.

<sup>1542</sup> « Dans notre CTEF, il a été refusé à une citoyenne très motivée de participer aux réunions intermédiaires, en sous-groupes, qui s'intercalent entre deux comités opérationnels. Il vaudrait mieux définir les droits et devoirs du représentant citoyen » (Christine Molle, CTEF Valence-Drôme-Ardèche) ; « La méthode de fonctionnement du CTEF a été présentée et non débattue. Si l'on avait pu peser dans la définition des rôles et la méthode, on aurait davantage participé. Le consultant a occupé une place trop importante, entravant la participation des citoyens » (Philip Cameron, CTEF Beaujolais élargi), *in idem*.

<sup>1543</sup> « Les 27 CTEF ne sont pas bien connus des citoyens de la Région. C'est le rôle de la Région de les informer. Les citoyens des CTEF doivent pouvoir faire remonter les besoins des citoyens de leur territoire. Cela implique que les collègues citoyens des CTEF soient identifiés dans chaque territoire ». (Marc Apriou, CTEF Beaujolais), *in idem*.

<sup>1544</sup> « Dans chaque CTEF, les personnes en recherche d'emploi doivent pouvoir obtenir une plus grande visibilité sur les emplois que n'arrivent pas à recruter les entreprises. Elles doivent ensuite être aidées pour savoir comment s'orienter en ce sens. » (Gilles Querrien, CTEF Lyon Gerland), *in idem*.

<sup>1545</sup> Le vice-président en charge de la démocratie participative conclut la réunion en se déclarant d'emblée favorable à plusieurs propositions : « Je suis d'accord pour établir des règles de la participation des citoyens aux CTEF : c'est une garantie pour les citoyens. Je pense aussi que face à la difficulté des élus à suivre tous les dispositifs, la réponse consiste à mieux partager les responsabilités et les pouvoirs. La Région doit faire connaître les CTEF, mais rien ne vous empêche de faire connaître l'expérience sur votre territoire », *in idem*.

« citoyens » impliqués dans l'expérience : ainsi, on retrouve à la tête des tentatives de structuration des membres du collège citoyen des différents CTEF et des mouvements de protestation des personnalités déjà connues. Pascal Carradec et Guillaume Pillard, membres du collectif des 22 (cf. Volume 1, chap. 6), influencent indubitablement les formes et l'ampleur de la protestation. Pascal Carradec est notamment l'initiateur du blog d'échange des citoyens des CTEF, adopté par un vote lors de la réunion du 12 septembre 2006<sup>1546</sup> et l'un des principaux partisans de l'idée d'une structuration à l'échelle régionale des différents citoyens des CTEF, jusqu'alors inorganisés. Guillaume Pillard est, quant à lui, l'auteur de nombreux courriers auprès des différentes instances de gestion des CTEF. Dans une lettre en date de novembre 2006 adressée à l'élu-pilote et aux autres « citoyens » de son CTEF, publiée sur le site d'échange des citoyens des CTEF, il constate la persistance d'un absentéisme conséquent, ainsi qu'un manque de prise en compte de l'avis du collège citoyen dans la fixation des priorités de son CTEF<sup>1547</sup>. La présence de ces citoyens, engagés dans l'offre régionale de participation depuis le collectif des 22, constitue un levier de problématisation crucial à disposition de la DPERC :

« Les questionnements sont remontés via les citoyens, deux trois citoyens qui étaient membres du comité des 22, collectifs des 22, je sais plus comment ils s'appelaient [...] Comme ils étaient impliqués, ils se sont sentis le devoir de surveiller entre guillemets un peu ce qui se passait. Et donc pour ceux des 22 qui étaient dans les CTEF, ben, ils ont fait savoir assez rapidement eux leurs propres questionnements et ils ont relayé, ils se sont rapprochés des uns et des autres dont ils savaient qu'ils étaient également dans les CTEF et ils ont fait remonter les questionnements. Ces questionnements sont arrivés notamment... alors on a eu des courriers qui sont arrivés aussi, assez forts. A la première réunion de formation qu'on avait proposée, donc l'année d'après la mise en place des CTEF, c'est-à-dire... ça devait être en septembre 2006, cette première réunion, où donc à la fois c'était très bien parce que ceux qui avaient pu venir se rencontraient, voyaient qu'il y avait les mêmes questions d'un CTEF à l'autre, ou pas les mêmes questions, qui pouvaient se passer des choses très bien, selon l'élu-pilote d'ailleurs assez souvent. » (Entretien, collaborateur)

---

<sup>1546</sup> « Constituer un réseau d'information entre les citoyens des CTEF pour mutualiser les expériences » (P. Carradec, CTEF Drôme des Collines), *in idem*. Après un vote à main levée, une majorité de personnes présentes approuve la proposition et un blog est mis en place par un citoyen : <http://democratieparticipative.over-blog.com>

<sup>1547</sup> Guillaume Pillard décrit la situation de la manière suivante : « Membre du collège citoyens de Ardèche Verte (Nord Ardèche), j'avais sollicité plusieurs fois l'élu pilote, tant directement que sur son blog personnel qui faisait état de l'élaboration du CTEF, sans évoquer l'existence du collège citoyen, ni la démarche de démocratie participative de la Région. A la communication du projet du programme d'actions, en prévision de l'Instance Territoriale Participative du 28 Novembre 2006, j'ai transmis mes remarques à tous les membres du CTEF. Je n'ai aucune réponse préalable, mais le 28 au soir, le blog personnel de l'élu pilote, validait politiquement les priorités du CTEF, sans évoquer davantage la politique participative. Je me permets de communiquer le courrier préalable que j'avais transmis à l'ensemble des membres de l'Instance Territoriale Participative, afin d'informer les membres citoyens des autres CTEF et contribuer au débat (en m'excusant pour la longueur) », publiée sur <http://democratieparticipative.over-blog.com>



La réunion du 12 septembre 2006 est en partie motivée par ce constat. Toutefois, la protestation ne cesse de s'accroître et débouche finalement sur un refus général des « citoyens » de participer aux instances que sont les CTEF. Leur absentéisme s'accroît sous l'œil attentif des responsables politiques de la coalition démocratie participative :

« Le temps passant il se trouve qu'il y en a certains qui sont partis. En le disant ou sans le dire, d'ailleurs. Parce que quand ils disaient à la limite c'était mieux, parce que ça permettait quand même d'engager un dialogue et de savoir un petit peu ce qui se passait etc. Et puis il y a ceux qui sont plus venus quoi. Donc on a demandé par deux fois... enfin *le vice-président* a demandé deux fois de faire un petit peu le point sur où on en était du nombre de citoyens dans les collèges citoyens, puisque c'était... on pouvait en avoir jusqu'à huit et donc on s'aperçoit que la moyenne c'est de trois quatre maximum. » (Entretien, collaborateur)

Dans le même temps (septembre 2006-décembre 2007), les initiatives des membres du collectif des 22 s'épuisent, faute de trouver un relai parmi les citoyens démissionnaires. Pascal Carradec, animateur – et contributeur quasi exclusif – du blog, clôt celui-ci le 29 juillet 2007. Dans une ultime tribune intitulée « Plus rien à voir ? », le citoyen Carradec exprime de manière explicite et virulente son agacement et sa déception :

« Il ne se passe rien sur le blog depuis un certain temps. Ce n'est pas par fainéantise. Au niveau du CTEF, les choses se passent de manière tout à fait insatisfaisante. J'ai reçu plusieurs mails de citoyens qui ont tous le même ras le bol : celui de se faire pigeonner. Il semble clair que personne ne souhaite réellement améliorer l'accès de ceux qui en ont le plus besoin aux formations. Dans les CTEF chacun vient défendre sa propre administration, la finalité a peu d'intérêt. Cautionner le système existant alors que chacun peut voir dans son entourage que ça ne marche pas et que des gens sont laissés au bord de la route, n'est pas le but que nous nous étions fixés. Passer du temps dans des réunions à avaler des couleuvres ou à passer pour le gueulard de service n'a aucun intérêt. [...] Personnellement je veux ajouter que j'ai été extrêmement déçu par l'attitude de Jean Jack Queyranne qui a fermé son blog le jour de sa réélection comme député. Monsieur a SON poste, donc le dialogue avec les citoyens lui est devenu inutile. Cette conception monarchique et manipulateur du pouvoir n'a RIEN à voir avec la démocratie participative. »<sup>1548</sup>

La critique des CTEF, que P. Carradec considère comme étant une trahison, sera réitérée de manière plus étayée et amère sur son blog personnel<sup>1549</sup>. La critique, bien qu'ouverte et virulente, se limite

---

<sup>1548</sup> [www.democratieparticipative.over-blog.com](http://www.democratieparticipative.over-blog.com)

<sup>1549</sup> Pascal Carradec critique la démarche du conseil régional, en s'appuyant sur les CTEF et en ciblant particulièrement le président de région : « C'est un peu ma marotte (la démocratie participative). J'y ai vraiment cru. Mais je pense, comme beaucoup de ceux qui ont participé qu'on s'est fait manipuler. L'attitude de JJ Queyranne qui a fermé son blog sitôt son élection comme député acquise nous l'a confirmé (tout comme les candidats PS de la Drôme qui ont cessé tout dialogue internet avec la population dès l'annonce de leur défaite) J'ai aussi cru à sa promesse de portail citoyen sur le site web de la région mais il paraît que c'est très compliqué à mettre en route. Comme Jean Jack Queyranne a censuré les commentaires de son blog qui pourtant avait une audience restreinte, je me doute bien que la censure sur un site officiel

pourtant au cercle des « citoyens » engagés dans les CTEF, aux dispositifs avoisinants et aux acteurs de la coalition démocratie participative. Néanmoins, cette stratégie de sortie (*exit*) et de protestation (*voice*) rompt le socle de tout dispositif « participatif » régional : la présence consentante des participants.

Les agents en charge de la démocratie participative, qui soutiennent discrètement « leurs » citoyens, décident alors de relayer une partie de ses protestations et surtout d'imposer le diagnostic d'un problème, à savoir *l'inadaptation potentielle des participants au cadre de participation*, nuisible au dispositif :

« Pascal Carradec, il a assisté aux réunions du printemps 2005 et puis après il est resté très, très présent. Et sur les CTEF par exemple, il a monté un blog où il parle de tout ce qui se passe dans son CTEF etc. C'est un type fantastique, formidable avec vraiment un parcours intéressant mais quand il était dans ce genre de réunion, il l'est de moins en moins, mais au début il était *comme un éléphant dans un magasin de porcelaine*. Donc tout ce qu'il pouvait apporter était minimisé je dirais, par *le fait qu'il savait pas forcément comment les dire* ou il les disait mal. Et les gens qui participent, alors pour le coup l'ANPE, le machin, le truc et même les services ils nous disent mais les citoyens ils nous apportent beaucoup de choses, une nouvelle façon de voir... parce que dans tous ces services, emploi, l'ANPE etc. quelque fois on se demande s'ils se rendent compte qu'ils travaillent pour des gens, des vrais gens, qu'ils ont pas de boulot, qu'ils galèrent, qu'ils cherchent des portes de sortie » (Entretien, fonctionnaire)

Parallèlement à la démission de Pascal Carradec, l'administration régionale initie un projet de sauvetage du collège citoyen, conçu conformément à sa définition du problème à résoudre. Les premières propositions de réforme émise par la DEFC au début de l'année 2007 n'ayant pas

---

sera encore plus NULLE et contraire à l'esprit d'ouverture et de dialogue que nous prônons en démocratie participative. Le CTEF aussi nous a énormément déçus. J'ai reçu des mails de presque tous les participants que je connais pour m'expliquer qu'ils en ont marre de se faire pigeonner ». Le principe des formations est remis en cause par Carradec : « Pour moi, il y a un gros mensonge: la région fait tout, d'après elle, afin que personne ne soit exclu des formations. Mais elle se lave les mains de savoir avec quels revenus vont vivre, notamment les pauvres, pendant la formation. Ce n'est pas sa compétence et il ne faut SURTOUT pas fâcher les partenaires en posant les vraies questions. La réalité? Un demandeur d'emploi qui n'a jamais travaillé ou pas suffisamment longtemps et qui a moins de 18 ans va toucher pendant la durée de sa formation le CONFORTABLE revenu mensuel de 130,34 euros par mois. Quand on sait que 25 000 jeunes quittent l'éducation nationale chaque année sans aucun diplôme et que sans diplôme ils ont très peu de chance de trouver un emploi, Je trouve l'attitude de TOUTE LA SMALA DES DECIDEURS discriminante et IMMORALE. Avec les 130 euros, le jeune doit manger, se loger se déplacer, Avec tous les frais supplémentaires qu'entraîne la formation. Après ces gens viennent critiquer les pauvres en disant qu'ils commencent des formations mais qu'ils ne les finissent pas. Salauds de pauvres. Je REFUSE de cautionner de telles pratiques ». Au final seul le vice-président en charge de la démocratie participative trouve grâce aux yeux du citoyen révolté : « D'un autre côté, le vice-président chargé de la démocratie participative fait de son mieux. Voici un lien vers un projet qui lui tient à cœur. Je vais y participer, enfin si il est toujours d'accord après avoir lu ces lignes. [http://www.rhonealpes.fr/content\\_files/DPen\\_PratiqueS\\_n\\_special\\_rencontres\\_mondiales.pdf](http://www.rhonealpes.fr/content_files/DPen_PratiqueS_n_special_rencontres_mondiales.pdf) », publiée sur <http://paysan-bio.blogspot.com/>

rencontré de succès auprès du vice-président chargé de la démocratie participative<sup>1550</sup>, c'est par le biais d'une pression politique progressive que s'opère la mise à l'agenda de ce problème. Ainsi, lors des réunions des élus régionaux, pilotes de CTEF, le vice-président tente de sensibiliser ses collègues aux difficultés rencontrés par les citoyens, ce à quoi les élus répondent majoritairement qu'il est nécessaire de développer des outils permettant aux citoyens de s'intégrer dans les discussions dans la mesure où ces derniers ne s'y rendent plus<sup>1551</sup>. De cette pression grandissante du vice-président auprès de sa collègue en charge des CTEF, ressort essentiellement le projet d'une « formation citoyenne », confiée à un bureau d'étude, avec pour objectif de mieux insérer les citoyens dans les CTEF en comblant leurs lacunes élémentaires. La construction de la procédure va permettre un rapprochement administratif conséquent entre DEFC et DPERC, apportant temporairement des solutions aux problèmes soulevés par les collègues citoyens des CTEF. Ce rapprochement, initié dès les premiers retours négatifs, ayant donné lieu à la journée du 12 septembre 2006<sup>1552</sup>, s'amplifie. Toutefois, une césure s'opère au sein de la DEFC. Alors que la directrice de l'équipe d'animateurs territoriaux limite son implication à la journée de septembre 2006<sup>1553</sup>, la chargée de mission spécifiquement responsable du collège citoyen poursuit son travail avec la DPERC. Le projet de « formation citoyenne » se formalise dans le courant de l'année 2007 au sein de cette équipe restreinte et débouche sur la rédaction d'un appel d'offre, dont l'objet est très exactement « une mission de conception, d'animation et d'évaluation de sessions de formation pour les citoyens membres des Contrats Territoriaux Emploi Formation »<sup>1554</sup>. Cette mission énonce à nouveau la nature du problème à résoudre : « les membres des collèges citoyens ne sont généralement pas des spécialistes en matière d'emploi et de formation » et pour assurer leur rôle, qui « consiste avant tout à ouvrir l'horizon des problématiques d'orientation, de formation, d'insertion et d'emploi, depuis

---

<sup>1550</sup> Entre novembre 2006 et mars 2007, l'association lyonnaise Atelier de la Citoyenneté propose un plan d'action au conseil régional en matière d'accompagnement des citoyens CTEF. Après une première version du projet et de multiples échanges entre DPERC, DEFC et vice-présidences, le projet est finalement rejeté en avril 2007.

<sup>1551</sup> Réunion de coordination des conseillers régionaux Pilotes de CTEF, 3 octobre 2007, compte-rendu synthétique, document interne DPERC.

<sup>1552</sup> « Donc ça a commencé l'année dernière, [...] où suite à des retours négatifs, on s'est dit qu'est ce qu'on fait ? Il y a eu ce projet de faire donc une soirée, avec un temps de formation et un temps d'échanges [*journée du 12 septembre 2006*]. Ben ça, on l'a monté... je sais pas on a été assez pragmatique je pense... avec la DPERC on était bien en lien, que ce soit sur qu'est ce qu'on met dans cette réunion, à qui on demande d'intervenir, tous les aspects logistiques c'est la DPERC qui l'a géré avec le substrat de la vice-présidence. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>1553</sup> « Il a fallu mettre en place une journée, une soirée d'animation des citoyens, donc ça a été fait ensemble. Le film citoyen là, on y a contribué, là il y a tout un programme d'animation qui va se mettre en place, ben on a contribué à l'élaboration du cahier des charges. Voilà, nous on apporte notre... eux (*la DPERC*) ils sont pilotes et puis nous on apporte notre savoir faire, notre connaissance. Ils sont pilotes et ressources là-dessus nous on les voit comme ça, quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>1554</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Mission de conception d'animation et d'évaluation de sessions de formation pour les citoyens membres des Contrats territoriaux Emploi Formation. Cahier des clauses particulières et acte d'engagement*, document interne DPERC, 2007.

leur place de citoyens « profanes » mais concernés », il semble indispensable de leur permettre d'acquérir « les connaissances techniques et institutionnelles de base, qui leur permettent de s'intégrer dans les discussions »<sup>1555</sup>. L'appel à projet précise que les citoyens « doivent également se sentir à l'aise lors des réunions en termes d'assurance, de prise de parole, de formulation d'une pensée claire »<sup>1556</sup>. Les 216 citoyens membres des CTEF sont potentiellement concernés par cette offre qui doit leur permettre de se former à l'ésotérisme du vocabulaire technique des secteurs de l'emploi et de la formation, mais également leur apprendre à se « comporter » dans ce type d'assemblée. Le cycle de formation proposé par le bureau d'étude finalement retenu (en juillet 2007) entend donc satisfaire ces objectifs et faciliter ainsi l'insertion du « public » dans le dispositif. La formation citoyenne n'est toutefois pas conçue comme un processus d'alignement car, dans le prolongement des remarques sur la forme gâchant le fond des remarques des citoyens, il s'agit pour la DPERC de favoriser un contenant (le comportement des participants) pour valoriser le contenu (leurs propos) :

« Tu vois, l'intérêt c'était justement aussi qu'il y ait cette parole citoyenne qui s'interroge sur des choses, y compris sur lesquelles les habitués n'ont plus le réflexe de s'interroger. Donc si tu veux les formations qu'on propose [...] en même temps, ce qui est bien redit c'est que, ouais, il faut bien qu'il y ait des rôles spécifiques pour chacun. Donc la formation, elle est pas pour rendre les citoyens... enfin pour les faire rentrer dans un moule, tu vois, qui soit identique à un autre collègue sinon ça n'a plus d'intérêt. » (Entretien, collaborateur)

Le cycle de formation, entamé le 1<sup>er</sup> février 2008 lors d'une réunion en présence des citoyens CTEF les plus protestataires et du bureau d'étude<sup>1557</sup>, commence donc dans chaque CTEF et se poursuit jusqu'en 2009. S'il nous est impossible de mesurer l'impact de ces formations sur une éventuelle résolution du « problème », nous observons toutefois que la mise en œuvre de la formation permet un rapprochement en plusieurs étapes entre les agents administratifs de différentes directions en charge des citoyens. Dans un premier temps, la coopération entre DEFC et DPERC pose des problèmes de leadership car l'intervention des chargés de mission DPERC est vécue comme une ingérence par les deux parties :

« C'est vrai qu'à l'époque moi ce que j'avais trouvé peut être un peu inconfortable, c'est qu'on n'avait pas défini qui était chef de file en fait, qui était pilote un peu entre la DEFC et la DPERC. Donc ça du coup on en a rediscuté justement en débriefant et puis on a décidé que c'était la DPERC voilà, on s'était dit ok... [...] Et puis en fait entre temps la DPERC a décidé de choisir un prestataire. [...] Voilà donc, ça c'est la DPERC qui a commencé... enfin aussi qui a vraiment été

---

<sup>1555</sup> *Idem*

<sup>1556</sup> *Idem.*

<sup>1557</sup> Nous avons pu assister à cette réunion, tenue au siège du conseil régional à Charbonnières-les-bains.

pilote la dessus, c'est eux qui passent le marché, enfin *une de leur chargée de mission* quoi, qui a rédigé le cahier des charges, qui me l'a soumis etc. Quand les offres sont arrivées, nous on les a eu ici avec... j'ai une de mes collègues qui est référent avec moi sur la question des citoyens, on les a relues ensemble, on a fait un retour à la DPERC. Je trouve qu'on travaille bien. » (Entretien, fonctionnaire)

« Alors ça, c'est là qu'il y a justement le souci, c'est qu'on est à la fois sur la DEFC et la DPERC. On est sur la DEFC par rapport au dispositif, on est sur la DPERC sur le collège citoyen, puisque c'est des citoyens. Alors ce qui fait que c'est très compliqué à gérer, dans la mesure où c'est deux directions, qui dit deux services, dit deux directions et que la DEFC est surchargée, la DPERC l'est également par manque de moyens humains, on va dire et ce qui fait que ça a toujours été la dernière roue du carrosse ce collège-là » (Entretien, collaborateur)

Une fois ces problèmes de leadership surmontés, la collaboration entre les chargés de mission, c'est-à-dire les agents opérationnels directement en prise avec la gestion des collèges citoyens, se renforce. Pour la chargée de mission responsable du suivi de la formation CTEF au sein de la DPERC, la collaboration avec la DEFC est à ce titre exceptionnelle et exemplaire :

« Par exemple, les CTEF, tu vas me dire c'est anecdotique, mais moi je trouve que ça l'est pas, parce que je connais bien le fonctionnement de cette maison. La première fois que j'ai travaillé avec *la personne qui s'occupe des CTEF*, la dimension citoyenne des CTEF, on était toutes les deux dans son bureau la porte fermée. Les réunions suivantes y'avait d'autres personnes qui sont venues... ça veut dire qu'elle a fait un travail, qu'elle leur a dit... ben une chose est sûre elle leur a pas dit ho putain je me suis fait chier pendant deux heures à ce truc, pitié, pitié ! Au moins elle leur a pas dit ça d'une part, d'autre part elle les a convaincu de venir, donc je me dis voilà. Au début c'était juste des mails comme ça, après elle mettait en copie sa chef de service et sa chef de service quand elle lui envoyait quelque chose elle me le mettait en copie, si tu veux c'est des petits trucs mais quand on connaît un peu le fonctionnement de cette maison, c'est assez significatif. » (Entretien, fonctionnaire)

Du côté de la DEFC, le diagnostic est partagé. La collaboration est jugée satisfaisante. Toutefois, la responsable du collège citoyen remarque que la DPERC est intervenue dans des circonstances bien particulières, à savoir la crise d'absentéisme du collège citoyen :

« Moi je les [*la DPERC*] ai vu qu'à partir du moment où il y a eu des soucis je pense. C'est à partir de ce moment là qu'on s'est dit... mais bon c'était assez rapide finalement. Vu que la soirée, la première soirée elle a eu lieu le 12 septembre, ça veut dire que... on avait du se voir assez rapidement quand même » (Entretien, fonctionnaire)

La crise de la participation connue par les CTEF constitue donc une fenêtre d'action pour la DPERC : sans jamais intervenir directement sur le dispositif en tant que tel, la DPERC assure un suivi continu et attentif des « citoyens » participants aux ITP. Ce que nous avons soupçonné dans le

cas des CLD se confirme : la DPERC veille aux comportements et à l'intégration des « citoyens » – avec qui elle entretient des relations par ailleurs – dans l'ensemble des ITP. Dans le cas de ce collègue citoyen « obtenu » par le vice-président en charge de la démocratie participative, « pourvu » par la DPERC, « mal géré » par la DEFC et ignoré par la vice-présidence en charge de l'emploi et de la formation<sup>1558</sup>, l'ingérence s'impose. Une ingérence marginale, discrète, mais réelle. Cette ingérence révèle enfin le cœur de l'activité des responsables administratifs de la démocratie participative : assurer que la participation effective de populations invitées dans les dispositifs participatifs se maintienne. En cela, les CTEF offre l'exemple le plus manifeste de rupture du socle participatif dans la mesure où ils sont le premier dispositif participatif sans participants.

### ***E) Le Budget Participatif des Lycées n'aura pas lieu***

L'exposé des stratégies de pression initiées par le vice-président en charge de la démocratie participative et son administration ne doit pas être réduit à une lutte entre partis politiques, interne à la coalition politique régionale. Les logiques sectorielles priment autant que les logiques politiques. Un exemple paradoxal nous permet de caractériser cet état de fait. Il s'agit de la non-adoption d'un dispositif, à savoir les Budgets Participatifs des Lycées (BPL). Si nous choisissons de prêter attention à cet exemple en creux, c'est principalement pour deux raisons. Premièrement, le dispositif, inauguré en région Poitou-Charentes, se diffuse progressivement dans trois autres régions, comme nous le verrons avec l'exemple de la région Bourgogne. Il s'agit en effet d'un dispositif reconnu et exportable, considéré par la sphère académique comme l'expérience la plus probante de démocratie participative à l'échelle régionale<sup>1559</sup> et mis en place sous l'impulsion d'une ex-collaboratrice du cabinet de Jean-Paul Huchon – qui arrive en Poitou-Charentes en 2004 (cf. Volume 1, chap. 4) – en référence explicite à l'expérience de Porto Alegre. D'autre part, la configuration politique de Rhône-Alpes semble favorable à l'importation du dispositif : la vice-présidence des lycées est assurée par une élue appartenant au groupe communiste, à l'instar de son homologue en charge des questions de démocratie participative. Or, dès 2005, nos observations confirment qu'aucun BPL ne sera adopté en région Rhône-Alpes. Deux raisons principales peuvent rendre compte de cette absence : la complexité de l'engagement communiste en faveur de la démocratie participative et la très forte autonomie sectorielle de la gestion des lycées.

---

<sup>1558</sup> Aucune indication spécifique n'est émise par cette vice-présidence entre 2004 et 2010 concernant la prise en compte des citoyens par la vice-présidence à l'emploi et à la formation, malgré un changement d' élu en cours de mandat.

<sup>1559</sup> Cf. Yves Sintomer, « Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes : une dynamique et ses défis », *Telos*, novembre 2006 ; Yves Sintomer Anja Röcke et Julien Talpin, « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes », *L'homme et la société*, n° 172-173, avril 2009, pp. 212-233

Premièrement, le groupe communiste n'est pas une entité homogène. Comme nous n'avons eu de cesse de le souligner, le ralliement du groupe au thème de la démocratie participative passe essentiellement par le vice-président en charge de la démocratie participative. Si le soutien officiel du groupe s'incarne dans les jeux d'assemblée – celui-ci votant toujours favorablement les délibérations présentées par son vice-président en séance plénière du conseil régional – les tractations internes s'avèrent beaucoup plus complexes. En matière de lycée, il est ainsi indispensable de situer la position politique de la vice-présidente communiste. Celle-ci dispose d'une trajectoire politique très fortement liée au Parti : postière durant vingt-quatre ans, déléguée syndicale CGT, elle rejoint le PCF en 1973 avant d'en devenir permanente en 1996 au terme d'une longue carrière militante. Elue conseillère régionale en 1998, elle appartient au groupe dirigé par le vice-président en charge de la démocratie participative durant le mandat 1998-2004. En 2001, elle devient conseillère municipale et adjointe déléguée à l'éducation et à la vie de l'enfant. Réélue en 2004 au conseil régional, elle est cette fois-ci désignée au poste de vice-présidente en charge des lycées. Concernant la démocratie participative, l'élue régionale affirme soutenir la démarche du vice-président, à l'instar des autres membres du groupe communiste. Toutefois, la démocratie participative, dans le cadre de ses délégations régionales comme municipales, s'apparente essentiellement à la promotion d'exercice de concertation élargie :

« Moi je considère que dans ma délégation le fait de, quand j'ai un problème à réfléchir sur l'internat, je mets autour d'une table toutes... tous les... un certain nombre de partenaires, pour aboutir à prendre une décision. Moi je considère que c'est aussi ça la démocratie participative. Quand je fais des... quand j'engage des grosses restructurations, rénovations voire construction d'un établissement, que toute la face de programmation puis la phase chantier, soit suivie et que les décisions soient prises dans le cadre d'un groupe de travail très large, je considère que c'est aussi de la démocratie participative. [...] Et quand je suis arrivé, quand j'ai pris mon mandat municipal, bon, j'ai rapidement organisé des réunions avec les directrices et les directeurs d'école, avec le personnel municipal, mais pas des réunions pour donner mon message, mais des réunions pour entendre un petit peu ce qu'ils avaient à me dire, quels étaient les problèmes qui pointaient » (Entretien, élue)

Sur le dispositif des BPL à proprement parler, la vice-présidente se montre toutefois très réservée et sceptique vis-à-vis de la démarche de Poitou-Charentes<sup>1560</sup>, en faisant état aux agents chargés de la

---

<sup>1560</sup> « D'après ce que j'en sais de Poitou-Charentes, c'est qu'on donne un petit peu d'argent dans les lycées et ils font avec, mais ce n'est pas l'ensemble du budget que la région verse à chaque établissement qui est en en démocratie participative. [...] Le vice-président m'en a parlé de ça, nous en avons parlé ensemble, voilà. Et puis comme c'est Ségolène Royal la présidente et qu'elle s'est faite un peu repérée dans le domaine de la démocratie participative, bon ben c'est vrai que je suis allée voir un petit peu plus loin. Avec mes services, nous sommes allés voir un petit peu plus loin et donc voilà j'ai constaté que ça concernait somme toute qu'une petite partie de l'argent déposé dans les lycées. » (Entretien, élue)

démocratie participative<sup>1561</sup>. Malgré son propre intérêt pour l'expérience picto-charentaise<sup>1562</sup>, le vice-président chargé de la démocratie participative n'incrimine pas sa collègue, insistant plutôt sur une défaillance collective :

« Par exemple, là, sur les lycées, moi j'aurai bien aimé que ça se fasse. Bon, ça s'est pas fait. Alors il y a pas de refus, il y a pas de refus, puisque la *vice-présidente en charge des lycées* a même proposé qu'on fasse un lycée par département, qu'on prenne un lycée par département. Ça faisait partie des 101 propositions, un lycée par département et qu'on fasse une expérience de démocratie participative. Mais je reconnais que, je reconnais que... bon on aurait peut être du s'emparer de ça et c'est peut être... Là, c'est une auto critique. J'ai pas poussé le bouchon. Mais elle l'a pas fait non plus, donc... enfin il faut être deux quoi, quand c'est comme ça, il faut être deux. » (Entretien, élu)

Les deux élus, même convaincus à différents degrés de l'intérêt de la démarche de démocratie participative, n'ont tout simplement pas pu promouvoir la démocratie participative dans le secteur des lycées. Or, cette incapacité est précisément liée aux caractéristiques de ce secteur d'action publique.

La gestion des lycées apparaît en effet comme un sous-système d'action publique étant capable de s'immuniser contre les propositions incertaines des élus communistes. La vice-présidente chargée des lycées témoigne du très mauvais accueil que reçoivent les propositions des élus communistes de la part des directeurs d'établissement, notamment celle consistant en une réunion annuelle et départementale de l'ensemble de la communauté scolaire<sup>1563</sup>. Toutefois, ce manque de coopération ne concerne pas uniquement les propositions de démocratie participative. La vice-présidente, d'une manière générale, semble avoir du mal à contraindre l'action des acteurs du monde éducatif :

« En même temps moi j'ai rencontré beaucoup de... comment dire, d'interrogations chez les enseignants. Par exemple, avec le *vice-président chargé de la démocratie participative*, on avait proposé qu'il y ait tous les ans une assemblée générale dans les lycées, équipe éducative et puis lycéens. On n'a jamais pu y arriver. Et puis on avait proposé... on a signé une convention qui règle les relations entre la région et les chefs d'établissement pour la gestion des TOS. Donc dans

---

<sup>1561</sup> « Il y avait des critiques ou plutôt des réticences du genre, oui mais de toute façon c'est qu'une petite partie, il faut pas croire, on appelle ça budget participatif, mais ce n'est qu'un pourcentage très limité que la région accepte de mettre au débat, Et de toute façon c'est démagogique, voilà. » (Entretien, collaborateur)

<sup>1562</sup> « C'est intéressant ce que fait Ségolène. Moi je trouve que c'est intéressant et j'aurais bien aimé qu'on le fasse aussi, même si évidemment pas en copiant parce que chaque région est particulière, chaque expérience est particulière, mais c'est vrai que c'est un peu un manque à gagner. » (Entretien, élu)

<sup>1563</sup> Le projet est formalisé dans le programme soumis à l'exécutif régional en 2004 par le vice-président en charge de la démocratie participative. Il s'intitule la « conférence annuelle participative des lycées et concertation départementale ». Comme nous l'avons déjà signalé, ce projet vise à réunir, à l'échelle départementale, les proviseurs, gestionnaires et administrateurs chaque année pour évoquer les priorités régionales, ainsi qu'à créer dans chaque lycée « une « conférence annuelle participative » avec la communauté éducative, pour débattre de l'action régionale » », in « *Démocratie participative – note d'orientation stratégique* », *exécutif du 8 septembre 2004*.



notre convention, il y a une recommandation très forte, c'est que chaque année, les chefs d'établissement, ils réunissent leurs TOS, pour évoquer avec eux toutes les questions de l'organisation du travail, voilà. Toutes les informations auxquelles les TOS ont droit et puis pour qu'ils puissent donner leur avis. Je me demande s'il y a un établissement où ça s'est fait. [...] Les chefs d'établissement ne sont pas dans cette démarche là. » (Entretien, élu)

L'administration en charge des lycées, comptant parmi les plus importantes du conseil régional en termes d'effectifs et de dotation budgétaire, est également considérée par la vice-présidente comme une source de blocage, leurs rapports consistant essentiellement en des négociations constantes où chaque réforme s'obtient grâce à une lutte nécessitant énergie et conviction. La démocratie participative aurait donc été victime du manque d'abnégation et d'acharnement des élus qui la portaient :

« Blocage, vous savez les semelles de plomb, qui ne permettent pas de faire avancer un dossier. Enfin bon, faut dire que je n'ai pas non plus mis la pression, j'en ai reparlé avec cette charmante *directrice*. Mais bon c'est pas son truc quoi. Elle l'a pas fait, j'ai un peu oublié et puis voilà quoi. *Le vice-président chargé de la démocratie participative* m'en n'a pas reparlé non plus, pour être franche. » (Entretien, élu)

L'exemple de l'absence de projets participatifs dans le secteur des lycées, budgets, conférences, quels que soient leurs formes ou leurs appellations, symbolise à lui seul la complexité de l'implémentation de ce type de démarche. Les configurations propres aux sous-systèmes d'action publique (en l'occurrence celui des politiques publiques en faveur des lycées) peuvent annihiler les ambitions nées des jeux d'acteurs politiques. Les élus communistes, du fait de leur incertitude et de leur manque de conviction commune, n'ont pas pu convertir leurs projets collectifs en action concrète, se heurtant à des refus des différents acteurs du sous-système (directeurs d'établissement, administration), qu'ils ne cherchent pas à dépasser. Le volontarisme politique ne suffit pas et la totalité des dispositifs participatifs repose sur des combinaisons entre secteurs, arène politique et alliances d'agents favorables.

### ***F) L'Appel à Projets : espace symbolique et consensuel***

La démocratie participative, telle qu'elle se pratique au sein de la coalition qui lui est consacrée, n'est pas seulement l'objet d'une pression, d'une réflexion, d'un discours et d'une activité éditoriale. Elle prend la forme très concrète de deux dispositifs, créés notamment par la délibération de novembre 2005<sup>1564</sup>, l'appel à projet et le soutien aux initiatives, avec un principe simple : une aide financière régionale qui s'adresse « à des associations ou des collectivités territoriales porteuses de

---

<sup>1564</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n°05.12.925 des 15 et 16 décembre 2005

projets de démocratie participative »<sup>1565</sup>. Ce dispositif concerne environ la moitié des dépenses réalisées au nom de la délégation « démocratie participative ». Entre 2006 et 2009, on comptabilise une quinzaine de délibérations attribuant des aides aux divers projets candidats sur le territoire régional<sup>1566</sup>. Ces aides financières sont réparties selon deux principes : un soutien permanent aux projets candidats et un système d'appel à projet, dans lequel le conseil régional sollicite les acteurs régionaux dans une perspective précise. Le système d'appel à projet a notamment été utilisé pour la préparation de la Rencontre Mondiale « La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? » en 2007, ou encore de la rencontre « Pauvreté, Précarité : quelle démocratie participative pour quelles transformations ? »<sup>1567</sup>. Dans la pratique, il est souvent difficile de distinguer les deux procédures, fonctionnant par les mêmes canaux administratifs<sup>1568</sup>. Si, dans la mise en œuvre de ce dispositif, les logiques de soutien ou de constitution d'une clientèle associative et politique sont inévitablement à l'œuvre, elles ne constituent pas le principal intérêt de cette procédure.

En effet, sous l'impulsion de la coalition en charge de la démocratie participative, la procédure de subventionnement se change en objet d'investissement participatif et finalement en espace politique. En effet, les procédures de subventionnement se dotent d'un organisme de traitement des projets, nommé Comité Technique, permettant d'incarner une ouverture « participative » de la gestion des aides financières. Ainsi, la délibération du 27 janvier 2006<sup>1569</sup> prévoit la création d'un comité technique paritaire, composé de « cinq élus régionaux, du président de la commission 12, du vice-président délégué à la démocratie participative, de cinq citoyens tirés au sort dans le fichier des personnes portant intérêt à la démocratie participative ». Ce comité devient alors un lieu investi par

---

<sup>1565</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n°05.12.925 des 15 et 16 décembre 2005. Les dépenses éligibles doivent concerner le fonctionnement et être directement liées à l'opération présentée (exceptionnellement elles peuvent porter sur les coûts internes). L'aide régionale est plafonnée (50 000 Euros) maximum par projet. Le taux de subvention est de 30 à 50 % maximum calculé sur les dépenses éligibles (30 % maximum pour les collectivités territoriales). Une bonification du taux de 10 à 20 % maximum peut être accordée « selon l'effort fait pour associer les publics les plus éloignés de l'exercice de la citoyenneté ».

<sup>1566</sup> On trouve des subventions accordées à différents titres dans les actes politiques suivants : Conseil régional Rhône-Alpes, délibérations n° 05.12.455 du 23 juin 2005, n° 06.12.309 du 18 mai 2006, n° 06.12.519 du 20 juillet 2006, n° 06.12.845 du 29 novembre 2006, n° 07.12.456 du 29 juin 2007, n° 07.12.876 du 29 novembre 2007, n° 07.12.208 du 22 mars 2007, n° 08.12.485 du 10 juillet 2008, n° 08.12.834, du 17 décembre 2008, n° 08.12.211, du 10 avril 2008, n° 08.12.588 du 25 septembre 2008, n° 09.12.187 du 26 mars 2009, n° 09.12.301 du 4 juin 2009 et n° 09.12.415 du 8 juillet 2009.

<sup>1567</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 08.12.485 du 10 juillet 2008.

<sup>1568</sup> Cette confusion est d'ailleurs regrettée par le vice-président en charge de la démocratie participative : « J'ai une interrogation là-dessus... parce qu'il y a deux procédures, il y a l'appel à projet et le soutien aux initiatives. Mais du couple, soutien aux initiatives, il est peu médiatisé et du coup il y a peu de demandes. Et c'est un vrai problème, parce que du coup c'est la région qui fixe le thème finalement et donc c'est dommage, ça limite un petit peu la liberté d'initiative des associations, des collectivités. Donc on va rectifier le tir là. On va dans le prochain, certainement dans le prochain appel à projet, faire de la com à la fois sur l'appel à projet et sur le soutien aux initiatives pour rééquilibrer un peu les choses. » (Entretien, élu)

<sup>1569</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 06.12.073 du 27 janvier 2006

différentes logiques. D'une part, l'adoption du comité et de l'appel impose l'élaboration de critères permettant de distinguer les projets « participatifs » que souhaite soutenir la région de ceux qu'elle ne souhaite pas soutenir (1). Partant de ces critères, citoyens et élus sont ensuite invités à collaborer au sein de la procédure de sélection : cette coexistence est plébiscitée par les élus, qui voient dans ce comité le *symbole* de l'application concrète de la démocratie participative (2). Mais l'espace politique du comité dépasse largement l'enjeu d'une entente entre citoyens et élus : il fournit une matrice de la formalisation d'un *consensus* politique, permettant à un groupe d'élus désormais spécialisés d'élaborer une même série de préoccupations communes (3). Sans effacer les divergences de vue sur les manières de faire du vice-président en charge de la démocratie participative, le comité permet aux élus de partager un même but : établir des moyens d'action solides et cohérents permettant d'associer la population à la conduite de l'action publique, quelle que soit son orientation.

### 1) Les critères de la démocratie participative

Le projet du vice-président est de soutenir les acteurs « vertueux » (en matière de démocratie participative) de son territoire, en mettant à leur disposition des sources de financement. L'adoption de ce dispositif est justifiée par le principal intéressé et pour la première fois, par la routine. En effet, l'appel à projet est un système qui a fait ses preuves au sein de l'institution régionale et qui permet de promouvoir efficacement un certain nombre d'orientation dans les pratiques des acteurs locaux :

« Ben l'appel à projet, la région en fait plein, donc un de plus un de moins. Disons que c'est pas une invention géniale... très originale puisque la région en fait déjà beaucoup. Mais dans la mesure où c'est un mécanisme qui est efficace, c'est-à-dire que sa médiatisation, le fait que ce soit très médiatisé, le fait qu'il y a quand même beaucoup de propositions qui sont faites sur la base de cet appel à projet, il y a de l'argent, donc les gens y vont, donc bon c'est intéressant. »  
(Entretien, élu)

L'engouement des élus régionaux pour la procédure d'appel à projet est aussi confirmé par un responsable administratif, qui regrette de son côté la prolifération du recours à ce dispositif :

« De toute façon, ça c'est la culture de la maison, tout le monde fait... alors on a... c'est pareil le citoyen il comprend rien, il y a 18 appels à projet. Un sur le DD, un sur la DP, un sur la vie associative qui se divise en trois, un sur... etc. etc. je veux dire, comme si on pouvait pas faire un seul appel à projet par an dans la région, éventuellement avec différentes catégories et tout, mais bon, on donnerait un... [...] Chaque VP a son appel à projets, ses critères, son comité de... son jury. Il y en a, y a l'opposition, y en a d'autres, y a pas l'opposition, y en a y a le front national, y en a d'autres, y a pas le front national, y en a qui y mettent beaucoup d'argent, d'autres moins d'argent, beaucoup de petites subventions, ou moins de subventions mais plus d'argent, enfin bon. [...] Il y a vingt VP c'est un peu inévitable. » (Entretien, fonctionnaire)

L'adoption d'un dispositif classique, balisé et fortement pratiqué confronte néanmoins pour la première fois la « démocratie participative » aux fonctionnements administratifs de l'institution régionale. En effet, pour être accessibles, les ressources financières doivent être conditionnées à une procédure d'attribution normée, qui assure d'une part la correspondance entre la nature des projets et les ambitions du vice-président et d'autre part la transparence des subventions. L'adoption de l'appel à projet oblige donc une définition pratique de la démocratie participative, par l'intermédiaire de critères, permettant de fixer un cadre commun d'étude des projets.

Qu'est-ce qu'un projet participatif ? Confronté à des luttes de définition dans sa propre institution, les responsables de la démocratie participative entreprennent d'adapter la « démocratie participative » au fonctionnement usuel des appels à projet régionaux, à travers l'élaboration d'un ensemble de critères, déterminant l'éligibilité des projets présentés. Pour ce faire, il est pourtant difficile de s'appuyer sur un quelconque texte politique. La délibération centrale de la démocratie participative en Rhône-Alpes annonce seulement « le principe d'un appel à projet annuel avec un thème privilégié, différent chaque année, dans le respect des valeurs républicaines »<sup>1570</sup>. Ces indications ne permettent guère à l'administration d'établir une liste de critères. Cette mission est donc réalisée selon une procédure informelle et bricolée. Elle est confiée à la nouvelle recrue du service dès son arrivée en janvier 2006 :


« Parce que moi pour le coup au niveau technique, c'est-à-dire analyse d'un dossier etc. moi j'en avais jamais fait quoi. [...] comprendre le fond de quelque chose, c'est différent que de dire il faut mettre des critères. Quels critères ? Il faut mettre des pourcentages, quels pourcentages ? Il faut mettre des chiffres, les chiffres corrects, qu'est-ce qui est correct ? Qu'est-ce qui ne l'est pas ? Qu'est-ce qu'on peut financièrement accepter par rapport à la trésorerie ? Enfin tout ça moi, zéro truc. C'est la directrice adjointe qui m'a aidée, j'allais dire, au coup par coup [...] J'ai regardé un peu ce qui se faisait ailleurs, j'ai essayé de compiler, j'ai regardé notamment au niveau administratif tout ce qui est formulaire CERFA<sup>1571</sup> etc. Et puis après on s'est posé avec la directrice adjointe... enfin tu peux voir l'amateurisme ambiant... donc elle m'a un peu drivée en me disant, en plus, que je pouvais pas faire quelque chose si je connaissais pas le circuit et si je l'expliquais pas aux gens. Donc on a fait un petit document, qui détaillait les conditions du soutien régional et qui aide pas mal, moi et les gens quoi. » (Entretien, fonctionnaire).

---

<sup>1570</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n°05.12.925 des 15 et 16 décembre 2005.

<sup>1571</sup> Le Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs (C.E.R.F.A.), créé en 1966 auprès de l'INSSE, puis rattaché au Secrétariat général du Gouvernement en 1976 a pour mission, d'une part de contrôler, harmoniser, simplifier et enregistrer les formulaires, d'autre part, d'élaborer et mettre en œuvre un dictionnaire des formalités. L'organisme énonce les standards des formulaires administratifs en France.

Tableau 61 : Exemple de l'évaluation d'un projet « participatif » soumis à la DPERC<sup>1572</sup>

Appel à projets démocratie participative 2006 "LA FORMATION A L'EXERCICE DE LA CITOYENNETE"				Projet n°X				
Nom du porteur de projet		XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX						
Intitulé du projet		Formation des membres des conseils de quartier						
Descriptif du projet		il s'agit de former les <i>habitants d'une ville</i> , membres des conseils de quartier sur la construction du budget communal (élaboration, exécution du budget) c'est-à-dire 120 personnes pour la première session et 150 pour les suivantes.						
Date		avril-mai 2006		Lieu		XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX		
Analyse du plan de financement (budget joint)		Dépenses			Recettes			
		Coût total du projet		11 464		auto financement		valeur 7 964 % 69
		Salaires		valeur 5 314 % 46		subventions hors région		valeur 0 %
		Points Forts			Points Forts		Points faibles	
Le caractère innovant du projet					x			
La place laissée aux citoyens dans la réalisation du projet					x			
La possibilité de reproduire le projet sur différents territoires					x			
La capacité de poursuite du projet					x			
Le respect des valeurs républicaines					x			
L'effort fait pour associer les publics les plus éloignés de l'exercice de la citoyenneté							x	
Commentaire		le projet a commencé en avril (2 réunions) et se poursuit en mai (2 réunions). Il est nécessaire de diviser les dépenses éligibles par 2						
Proposition DPERC (%)		30						
Dépenses éligibles retenues (€)		3 075		période		2006		
Subvention demandée (€)		3 500						
Subvention proposée par la DPERC (€)		900						
Subvention accordée par le Comité technique (€)		XXXXX						

<sup>1572</sup> Ce document est une reproduction anonymisée d'un document interne de la DPERC.

Les critères finalement retenus sont au nombre de six. Les projets présentés à la région au titre du soutien à la démocratie participative sont donc jugés en fonction du « caractère innovant du projet », de « la place laissée aux citoyens dans la réalisation du projet », de « la possibilité de reproduire le projet sur différents territoires », de « la capacité de poursuite du projet », du « respect des valeurs républicaines » et de « l'effort fait pour associer les publics les plus éloignés de l'exercice de la citoyenneté ». Chaque projet fait ainsi l'objet d'une analyse des fonctionnaires de la DPERC, synthétisée dans un tableau standard (tableau 7), récapitulant le contenu et le porteur du projet, les subventions demandées et celles proposées par les services, mais surtout reprenant les critères et la satisfaction du projet aux différents critères. Chaque critère est évaluée selon deux modalités : point fort et point faible. Si le projet répond correctement au critère, l'administration coche la case « point fort ». Dans le cas contraire, elle coche la case « point faible ». Ce sont ces fiches analytiques qui servent de base de travail au comité technique.

## 2) La relation aux citoyens cadrée et banalisée

Dix citoyens ont donc été tirés au sort parmi les fichiers des 11000 pour participer au comité technique. Le « tirage au sort » désigne en fait une procédure très précise. Le fichier des 11000 sert de base à la sélection aléatoire des « citoyens »<sup>1573</sup>. Un questionnaire est alors proposé aux répondants : celui-ci les interroge sur leur intérêt pour la démarche de démocratie participative – à laquelle on leur précise qu'ils ont déjà participé – et leur offre la possibilité de se déclarer très intéressé par une participation au comité technique<sup>1574</sup>. Les profils des personnes tirées au sort ayant accepté de prendre part au comité (Tableau 8) reflètent le souci d'une représentativité essentiellement territoriale et de genre<sup>1575</sup>. On trouve ainsi six femmes (trois titulaires, trois suppléantes) et quatre hommes (deux titulaires et deux suppléants), ainsi qu'un représentant au moins par département (sauf pour le département de la Loire, qui se voit « remplacer » par une personne vivant dans les Hautes-Alpes, en région PACA).

Le public « citoyen » alors constitué dispose d'une expérience politique et associative certaine : on y trouve ainsi une adjointe au maire d'une petite municipalité d'Ardèche, une candidate du parti « La France en Action » aux élections législatives de 2007 (4<sup>ème</sup> circonscription du Rhône), le président d'une association, ou encore un militant d'ATTAC en Haute-Savoie.

---

<sup>1573</sup> La méthode de sélection aléatoire utilisée est très similaire aux méthodes de sondage. Les numéros de téléphone sont tirés au sort par un logiciel CATI (*Computer-Assisted Telephone Interview*) et affichés à l'enquêteur qui les compose ensuite.

<sup>1574</sup> Le questionnaire leur indique les dates d'ores et déjà prévues, puis s'enquiert de leur disponibilité et de leur accord de principe.

<sup>1575</sup> La fin du questionnaire est consacrée au recueil de données socioprofessionnelles sur les participants : genre, âge, situation professionnelle, profession. Bien que la représentativité départementale soit respectée, elle n'était pas intégrée dans le questionnaire.

**Tableau 62 : Les citoyens tirés au sort membres du comité technique Rhône-Alpes**

Genre	Code Postal	Poste
Femme	74750	Titulaire
Femme	38180	Titulaire
Femme	07000	Titulaire
Homme	01400	Titulaire
Homme	26460	Titulaire
Homme	38660	Suppléant
Femme	69005	Suppléante
Femme	05480	Suppléante
Femme	73100	Suppléante
Homme	74370	Suppléant

Mais on observe également l'émergence de deux « citoyens » pleinement entrés dans l'offre régionale de participation, au-delà du comité technique. Le premier se nomme Stéphane Prunenec. Il est président d'une association dans la Drôme. Après avoir rejoint le comité technique, il intervient dans plusieurs espaces créés par les responsables de la démocratie participative : on le retrouve notamment dans un « grill » du réseau de démocratie participative<sup>1576</sup> et dans la brochure éditée par la DPERC, où la parole lui est explicitement donnée en tant que membre du comité technique :

« Stéphane Prunenec, membre du comité technique démocratie participative : « Pour moi, la démocratie participative s'adresse d'abord aux petites structures. Au début du comité technique, les choses ne roulaient pas toutes seules... Il y avait tout à construire... Cependant, j'ai pu constater qu'il y avait une vraie volonté derrière cette initiative. »<sup>1577</sup>

Une deuxième « citoyenne » issue du comité technique s'investira dans la démarche régionale comme aucun autre citoyen, durant toute la mandature 2004-2010. Il s'agit d'Anne-Marie Paviol, retraitée, résidant en Savoie. Participante au comité technique, cette citoyenne sera de tous les rendez-vous participatif régionaux : Assises, rencontres, forums, réseaux, grills, réunions diverses, elle devient une véritable figure de ce « citoyen », tant prisé par les instances régionales. Ces innombrables participations sont perceptibles dans quelques comptes-rendus officiels : des « grills » régionaux<sup>1578</sup> au débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'Arc Languedocien<sup>1579</sup>,

<sup>1576</sup> « Stéphane Prunenec, président à Bourdeaux de l'association l'Enfance au Pays, estime qu'il serait intéressant que cette expérience soit rapportée lors de la Rencontre mondiale « La démocratie participative du local au global : pour quel développement ? » en décembre 2007 », in Conseil Régional Rhône-Alpes, *La Démocratie participative en pratiques*, n°10, novembre 2007, p. 4.

<sup>1577</sup> Conseil Régional Rhône-Alpes, Conseil régional Rhône-Alpes, *démocratie participative, une démarche ambitieuse, brochure de présentation*, 2<sup>ème</sup> édition, 2007, p. 6.

<sup>1578</sup> Anne-Marie Paviol, à partir de son expérience dans la mise en place de l'Agenda 21 d'Aix-les-Bains, estime que « pour appliquer le plan de Cran-Gevrier, il sera nécessaire de mieux former et impliquer les agents municipaux, en les laissant s'exprimer sur ces questions. Un plan local peut prévoir des économies d'eau alors que les jardiniers municipaux continuent à arroser sans compter », Conseil Régional Rhône-Alpes, *La démocratie participative en pratiques*, n°8, avril 2007, p. 3.

celle qui se présente comme une « citoyenne participante »<sup>1580</sup>, entrée dans la participation par le biais des dispositifs régionaux, s'investit tout azimut dans une série de dispositifs connexes. Ainsi, le comité technique produit autant les « citoyens » qu'il les reçoit. Ce n'est qu'à partir de leur transition par ce dispositif que les individus concernés deviennent ce que l'administration comptabilise comme « citoyens ».

Lors du tirage au sort, le conseil régional ne s'est pas encore décidé sur les modalités de renouvellement et/ou de rotation. Les citoyens « appelés » sont donc amenés à siéger pour une période indéterminée. Le tirage au sort a toutefois lieu le 27 mars 2006 et la première réunion du comité technique se tient le lundi 11 avril 2006<sup>1581</sup>. Parallèlement, les représentants des groupes politiques sont désignés par les groupes eux-mêmes (à l'exception du FN qui n'est pas invité<sup>1582</sup>). Or, cette désignation se fait selon des règles très diverses. A droite, la sélection se fait quelque peu par défaut, comme le relate la représentante du groupe UMP au sein du comité technique :

« Oui alors moi c'était par attrait pour la question de la démocratie en général et puis parce que personne n'était intéressé par cette action là. Ha ben, nous, il n'y a pas de bousculade pour y aller, je vous le dis tout de suite. » (Entretien, élu)

A gauche, les petits groupes, tel le PRG (six élus), doivent faire face à de nombreuses sollicitations, tant et si bien qu'il est difficile de savoir ce qui conduit un élu à siéger dans telle commission plutôt qu'une autre : « Je crois que j'y suis [*dans le comité technique*] au titre de mon groupe. Enfin... un élu devrait jamais dire je crois, mais après on sait plus où on va » (Entretien, élu). Au final, cinq élus sont choisis<sup>1583</sup>, en complément du président de la commission n°12 (PS) et du vice-président en charge de la démocratie participative<sup>1584</sup> (Tableau 9).

**Tableau 63 : Les élus membres du comité technique Rhône-Alpes**

Poste	Responsabilités au sein du conseil régional	Parti
-------	---	-------

<sup>1579</sup> « Anne-Marie Paviol, citoyenne participante, ancienne de l'ONU : Ce report modal n'est-il pas un report de pollution ? Pour le ferroviaire, il s'agira de pollution sonore, la pollution électrique source de cancers, la pollution visuelle. Pour le fluvial, la pollution des eaux etc. Comme le disait Monsieur, il faut réellement de revoir les transports inutiles. Lorsque les tomates d'Espagne vont en Hollande et qu'elles croisent les tomates de Hollande qui vont en Espagne etc. », Verbatim du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'Arc Languedocien, 1ère réunion territoriale, Chambéry, le 23 mai 2006, p. 27.

<sup>1580</sup> *Idem*

<sup>1581</sup> Les citoyens ayant accepté d'entrer dans la démarche sont alors pris en charge financièrement par la région, sur la base des frais réels et dans les conditions prévues par les règles en vigueur, pour leurs frais de déplacements.

<sup>1582</sup> Il existe un traitement très aléatoire et discrétionnaire du groupe FN dans les instances de ce type au sein du conseil régional. Dans le cas du comité technique, le vice-président en charge de la démocratie participative a choisi de ne pas les inviter : « Quasiment tous les comités où on peut se passer du FN, on le fait. C'est-à-dire que on... y a des organismes où on peut pas puisque c'est à la proportionnelle. Dans ce cas-là, ils sont élus. Mais quand on peut créer un groupe de cinq, de cinq élus, on le fait. Oui, ça c'est un choix politique ouais. *Q : Et ce choix est discuté ?* Non y a l'unanimité là-dessus. Même la droite. La droite ça les choque pas qu'ils soient absents. Personne ne revendique à droite que le FN soit présent dans les comités techniques. » (Entretien, élu)

<sup>1583</sup> Ces derniers sont officiellement désignés par voie de délibération. Conseil régional Rhône-Alpes délibération n° 06.00.220, des 16 et 17 mars 2006.

<sup>1584</sup> Comme le prévoit la délibération n° 06.12.073 du 27 janvier 2006.



Président	Conseiller régional de l'Isère, Membre de la Commission n°3 « Enseignement supérieur et Recherche », Membre de la Commission n°11 « Culture », Président de la Commission n°12 « Organisation générale, finances et démocratie participative »	PS-DVG et app.
Vice-président	Conseiller régional de l'Isère, 4 <sup>ème</sup> Vice-président délégué à la Démocratie participative, Vice-président délégué de la Commission n°12 « Organisation générale, finances et démocratie participative »	PC
Titulaire	Conseiller régional de la Loire, Membre de la Commission n°2 « Formations continues », Membre de la Commission n°3 « Enseignement supérieur et Recherche », Membre de la Commission n°12 « Organisation générale, finances et démocratie participative »	UDF (puis MoDem)
Titulaire	Conseillère régionale de la Drôme, Membre de la Commission n°8 « Environnement et prévention des risques », Présidente de la Commission n°10 « Politique de la ville et Logement », Membre de la Commission n°12 « Organisation générale, finances et démocratie participative »	PRG
Titulaire	Conseillère régionale du Rhône, Membre de la Commission n°7 « Aménagement et animation du territoire, Développement durable », Membre de la Commission n°10 « Politique de la ville et Logement »	UMP et app.
Titulaire	Conseillère régionale de Haute-Savoie, Membre de la Commission n°10 « Politique de la ville et Logement », Membre de la Commission n°11 « Culture », 2 <sup>ème</sup> Vice-présidente de la Commission n°12 « Organisation générale, finances et démocratie participative »	Verts
Titulaire	Conseiller régional de la Loire, Membre de la Commission n°5 « Développement rural et Agriculture », 1 <sup>er</sup> Vice-président de la Commission n°7 « Aménagement et animation du territoire, Développement durable »	PC

Ces sept élus vont donc vivre l'expérience d'une instance d'envergure régionale, composée à moitié de citoyens « tirés en sort ». L'ensemble des élus siégeant au sein du comité technique salue la présence des citoyens tirés au sort, lui attribuant différents mérites et vertus. Pour certains, la présence et le travail des citoyens sont les preuves incontestables que la démocratie participative est concrètement à l'œuvre au sein du conseil régional :

« Donc, effectivement quand on discute avec les gens, moi quand je leur parle de ce que c'est la démocratie participative, ils sont surpris, surtout quand je leur parle... parce qu'encore une fois j'ai cet exemple très pratique, très concret, quand je parle du comité technique pour les appels à projets concernant la démocratie participative, j'ai... je leur dis que, non seulement, on consulte les citoyens, mais les citoyens ont un vrai pouvoir de décision, puisque ce comité technique étant composé à parité d'élus et de citoyens, tirés au sort, les décisions prises par ce comité qui sont proposés après pour décision finale et mise en application par le... la commission permanente [...] par la CP, sont bien des décisions prises par les élus et les citoyens. Et donc ça veut bien dire qu'à un moment donné les citoyens décident de proposer tel ou tel projet. » (Entretien, élu – PC)

« Déjà, un c'est important qu'il existe ce comité. Deux, c'est vrai qu'il y a une vraie implication des citoyens, ils sont vraiment bosseurs. Ils ont vraiment bossé les dossiers, ils essaient vraiment d'être au courant, il y a un vrai travail des citoyens. Et justement ce qui est intéressant, c'est que

l'élu n'a pas plus... c'est là qu'on voit que c'est participatif et c'est pour ça que c'est important, c'est que chacun a le même poids. Et ça, c'est remarquable. » (Entretien, élue - Vert)

Le discours des élus concernant les citoyens est marqué par une forme de respect surpris. Respect, car l'investissement des citoyens est apprécié. Il est jugé conforme à ce que doit être la participation des citoyens dans ce type de dispositif :

« Ils ne se sont absolument pas effacés, ils se sont énormément investis. D'ailleurs je trouve ça absolument admirable, parce je crois qu'ils bossent pratiquement tous, donc chapeau. Ils n'hésitent pas à nous dire les choses. » (Entretien, élu – PS)

« Ils sont très impliqués, sérieux et travailleurs. Ils viennent, ils sont relativement silencieux, ils posent des questions pertinentes parce qu'ils ont bien regardé le dossier » (Entretien, élu – MoDem)

« Alors par contre c'est vrai qu'ils viennent assez fidèlement, les gens qui ont voulu venir viennent fidèlement sont... prennent la parole, je dirais se retiennent pas, c'est bien, voilà. Après vous dire... on discute. » (Entretien, élue – PRG)

Surpris, car les citoyens se montrent immédiatement en capacité d'intégrer les règles du jeu, de développer des capacités d'auto-organisation et de jouer leur rôle avec une aisance dont certains élus ne les soupçonnaient pas :

« On n'a pas perdu de monde en route, ce qui est quand même assez exceptionnel, même si bien entendu tout le monde ne vient pas tout le temps. Mais quand on fera je suis sûr le bilan exhaustif de toutes les réunions, tout le monde sera venu au moins une ou deux fois. Et surtout ce qui est très amusant, c'est qu'ils communiquent entre eux. Alors ça, je m'y attendais absolument pas, parce qu'ils sont pas du même département, puisque tous les départements sont représentés, mais ils s'échangent des infos, des infos, ils vont aux grills régulièrement. Ils sont donc informés de tout ce qu'il se fait, de toutes les réunions qui se font. Ça, ça a été une demande qu'ils ont expressément fait remonter auprès des services et auprès des élus, donc ils ont les mêmes infos que nous. Et ils se rendent aux grills, ils font leurs remarques sur ce qu'ils ont vu, ils se gênent pas pour nous le dire en comité technique. Ils sont très demandeurs de l'évaluation des projets que nous soutenons, surtout quand ils ne peuvent pas se rendre eux-mêmes sur place pour voir un peu ce qu'il se passe. Et ce qu'il y a de très étonnant, c'est que la plupart d'entre eux vont, quand ils ont vu une action sur leur territoire qu'ils connaissent, ils font pratiquement tous l'effort d'aller voir un peu ce qui se passe. Donc là-dessus je trouve que c'est une vraie réussite » (Entretien, élu – PS)

« Moi je suis étonné par leur niveau. Je suis étonné par leur niveau. Ce sont des gens, on a l'impression qui sont déjà dans l'associatif et qui ont en commun sans se l'être dit ben que pour eux tout ça est très naturel, c'est très bien et voilà il y a pas de regards critiques là-dessus, ils sont

dans... ça m'a étonné, ils sont rentrés dans le système dès la première seconde. Les contestations, les questions viennent plus des élus, surtout Verts, bien sûr. » (Entretien, élu – UMP)

Au-delà de cette reconnaissance de la place et de la compétence de ce public constitué au sein du comité technique, le jeu de collaboration existant entre élus et « citoyens » est perçu de manière assez aléatoire selon les élus. Dans un premier temps, tous s'accordent pour souligner que la hiérarchie des places n'est pas inversée et que le dialogue ne se fait que dans le cadre éclairé de la distinction entre responsables politiques et citoyens tirés au sort :

« Ceci dit encore une fois le rapport de force, quand on doit prendre la décision est quand même plutôt dicté par le vice-président et le président qui prennent une direction et qui finalement réussissent à peu près à donner la la à chaque dossier. On n'a jamais eu d'oppositions violentes, on n'a jamais de problème majeur sur un dossier, qui aurait posé problème. Et à chaque fois qu'on a eu un souci, on a préféré reporté les décisions [...] » (Entretien, élu – PS)

Même dans les rangs de l'opposition, la place accordée aux citoyens est reconnue comme pertinente et sincère :

« Je dois reconnaître que autant le vice-président que le président laissent parler les citoyens. Parce que ce qu'on peut constater c'est que les citoyens arrivent avec leurs idées toutes prêtes et ils veulent... ils interviennent avec ces idées sans avoir une ouverture alors que le vice-président et le président ont l'ouverture de l'élue et que nous les élus on porte aussi la parole de notre groupe politique. Donc il y a des moments bon c'est... à la limite, un manque de dialogue, parce que chacun arrive avec son dialogue là, son dialogue là, donc c'est des dialogues qui sont parallèles et qui débouchent sur un vote à la majorité quoi et chacun reste sur ses idées. J'ai rarement vu que quelqu'un pouvait changer d'idées entre le début de la discussion d'un projet et le vote de ce projet. » (Entretien, élue – UMP)

Pour l'opposition, cet état de fait peut toutefois être l'objet d'une suspicion. L'alignement quasi constant des citoyens sur l'avis de l'administration et des présidents du comité laisse songeur un des rares leaders centristes à s'être investi dans la démarche de démocratie participative du conseil régional :

« Mais il n'y pas de débats sur un éventuel refus, puisqu'ils regardent du côté du président qui donc de par ses services amène des dossiers qu'il est censé avoir lu et soutenu donc il y a pas ce que j'appelle le vrai débat quoi. Une fois, on m'a dit très gentiment on a dit on le met au vote, bon j'ai été mis en minorité parce que j'étais pas d'accord, en accord avec ces propositions là et j'ai vu que les rares qui dans le regard et les rares prises de parole, semblaient trouver que ce que je disais était recevable, quand il a fallu voter, ils ont voté pour. Ça, ça m'a marqué je me suis dit tiens... alors c'est vrai qu'il y aussi un intérêt, mais intérêt, intérêt. C'est-à-dire qu'on leur paye leurs déplacements, donc ça ne leur coûte pas, c'est pas des gens qui investissent. Ils sont remboursés de leur frais ce qui est bien naturel, ça ne me choque pas. Et j'arrive même à me

poser la question quels liens ça crée... [...] Globalement ils sont plutôt pour tout ce qui leur est présenté et il n'y a jamais eu de débats au départ sur le débat qu'on a » (Entretien, élu – MoDem)

Mais le rôle des citoyens n'est pas perçu comme un simple faire-valoir manipulé. Du côté des élus de la majorité, il est rappelé que les citoyens ont fait pression pour obtenir des aménagements du fonctionnement du comité, afin de pouvoir y prendre part et occuper pleinement leur rôle :

« C'est un dispositif qui est allé en s'améliorant sur la capacité qu'on a pu trouver à intégrer les citoyens le plus en amont possible du travail qui était fait par le comité technique. C'est-à-dire qu'au début, je me souviens du premier comité technique, il y avait, je crois, près une centaine de dossiers, ils n'avaient absolument eu aucune information en amont, nous non plus d'ailleurs et on a débarqué on nous a remis une liasse de cent dossiers, vous imaginez un peu la tête que tout le monde a fait, je crois que la réunion qui devait durer deux heures a duré près de cinq heures et demie et ils nous ont tout de suite dit, si c'est comme ça, c'est même plus la peine de faire appel à nous, nous on peut pas on n'a pas le temps, on peut pas, donc on veut être informé en amont et il faut utiliser les nouveaux moyens de communication, le mail et toutes ces choses-là. Donc on a regardé avec eux comment on pouvait peu à peu, réunion après réunion, améliorer le dispositif. On n'est pas à la perfection, on le reconnaît nous même, mais très sincèrement aujourd'hui normalement ils ont l'ensemble des dossiers au moins 15 jours avant, ils ont la possibilité de faire part de leurs remarques par mails en direction des services et de leurs questions bien entendu et les services veillent à ce qu'ils aient le maximum de réponses avant la réunion, ou au pire pendant ou tout de suite après la réunion quand on n'a pas la possibilité de répondre tout de suite, parce que parfois ça arrive. » (Entretien, élu – PS)<sup>1585</sup>

Dans l'opposition, un exemple concret de débat autour d'une subvention pousse la représentante de l'UMP à admettre que les positions des citoyens ne sont pas monolithiques et peuvent aller jusqu'à une indépendance de vue vis-à-vis des élus, recréant une fracture gouvernants/gouvernés :

« Alors moi ici ce qui me choque c'est que la démocratie participative, d'abord, on a le comité de suivi, le comité technique, qui en fait est une distribution de subventions et ça, ça me choque énormément. Parce que je me rends compte que quand il y a des organismes qui sont catalogués

---

<sup>1585</sup> Le rôle de la DPERC en la matière est salué par les élus de toute tendance : « Tout à l'heure on parlait du directeur de la DPERC, il est très attentif je trouve à ça, c'est-à-dire qu'il a jamais refusé, y compris quand ça pouvait mettre un peu le service en difficulté, de répondre positivement à une attente ou à une demande des citoyens en question. Parfois on avait des demandes qui étaient pas évidentes à gérer en terme de temps et d'organisation et à chaque fois que je lui ai demandé si c'était possible il m'a toujours répondu on s'arrangera. Donc je trouve que là, il y a une vraie volonté quoi, on n'est pas dans la mascarade avec la petite dizaine de personnes, qui peut servir de faux nez à ce qui serait en fait une chambre d'enregistrement même si par le fait de la disparité des moyens des uns et des autres on a encore un peu ce danger là qui nous guettent et il faut qu'on soit attentif à ça. » (Entretien, élu – PS) ; « Moi je trouve que la DPERC fait un travail énorme, parce que surtout sur les premiers appels à projet ils ont été inondé de dossiers, ils font un travail énorme. Mais comme je l'ai dit, je me suis déjà exprimé là-dessus dans un comité technique, il faudrait peut-être revoir comment... les fréquences des appels à projet. Puisque comme ils se retrouvent contraints d'étudier énormément de dossiers, ils nous font les retours presque au dernier moment et on se retrouve nous les élus à étudier je ne sais combien de dossiers, en cinq jours. » (Entretien, élu – UMP).

entre guillemets de droite et bien comme par hasard on ne donne pas la subvention. J'ai un exemple flagrant, c'est une *association d'élues* de l'Isère. Bien que le président soit de l'Isère et qu'il soit adjoint à Grenoble, en fait il a refusé, ils ont refusé d'écouter mon discours [...]. Donc, je me suis bien exprimée et *l'association* avait demandé une subvention pour aller au devant de femmes et voir même dans des lycées, pour parler des élections municipales, pour inciter les jeunes femmes, voir les jeunes filles en âge d'être candidate aux élections municipales. J'ai entendu des incongruités comme, oui, mais on ne sait pas quel est le discours qui va leur être porté et moi je leur disais le discours d'une association de conseillères, c'est un discours civique. C'est absolument pas un discours politique. Il y a eu énormément de méfiance et on a rejeté la demande de subvention. Il n'y a qu'une citoyenne qui a voté à mes côtés et une élue verte qui s'est abstenue [...] Des tensions, non, elles sont dues les tensions justement, aux idées du citoyen qui seraient un citoyen qui vote à gauche, ou d'un citoyen qui vote à droite, on s'aperçoit quand même qu'à travers de tout ça, les citoyens font bloc en face des élus. Parce que moi j'ai découvert qu'il y avait une femme qui était encarté UMP, je peux vous dire que je l'aurai pas compris du début. Elle portait une parole citoyenne qui était plus une confrontation du citoyen contre élu quoi

» (Entretien, élue – UMP)

Malgré ces prospections diverses et ces doutes, le jugement général sur ce comité, autant du point de vue administratif que politique est celui du règne du consensus et de la bonne entente entre toutes les parties prenantes, citoyens et élus. Mais que signifie exactement ce consensus ? Tantôt perçu par les élus comme une manipulation, une réussite ou une évidence, il semble pourtant que ce consensus soit moins lié à la présence des citoyens qu'à la nature politique de l'instance même du comité.

### 3) Le comité technique et le consensus politique

A l'exception du groupe de travail démocratie participative, dont le fonctionnement n'a jamais correspondu à l'instance annoncée en 2004, le comité technique est le seul espace politique de confrontation entre majorité et opposition concernant la gestion de la démocratie participative régionale. Or, cet espace est soumis à un apparent paradoxe politique. Le premier mouvement de ce paradoxe est l'existence d'une opposition de fond sur le principe même d'un appel à projet « démocratie participative ». Les élus de l'opposition s'y opposent de manière très explicite :

« La pratique Rhône-Alpes pour moi, c'est d'avoir choisi d'accompagner exclusivement des projets d'association déjà constituées, qui à l'intérieur de leurs différents champs d'action vont privilégier, est-ce que c'est pour une fois ou pas, c'est ma grande question, un projet démocratie participative existant ou quelques fois ramenés sur le thème de la démocratie participative avec un peu de biais parce qu'il y a du financement à la clé, on sait ce qu'est la vie des associations, donc on voit un peu de tout dans les projets. C'est pour moi la pratique rhônalpine et donc avec le côté négatif de refuser d'utiliser la démocratie participative pour les propres compétences de la

région. La seule exception, étant un peu oui, mais moi à mon avis ça pèse pas grand-chose, les comités de ligne, sauf il y en a peut-être de très agités, j'ai pas l'impression qu'ils se réunissent tous les mois quand même » (Entretien, élu – MoDem)

« Donc si vous voulez pour moi, on est complètement à côté de la plaque en matière de démocratie participative, dans la mesure où on donne des subventions à ses petits copains [...] qui sont les grosses associations qui peuvent monter les dossiers d'appel à projet, alors que les petites associations n'en ont pas les moyens humains, ni le temps, ils ne sont pas forcément au courant des appels à projet, donc on se rend compte que c'est toujours les mêmes qui touchent des subventions, qui touchent à tout propos, que ce soit des droits communs, ou à travers les appels à projet et je trouve que c'est complètement galvaudé. » (Entretien, élu – UMP)

Cette position se confronte directement avec l'ambition politique affichée en matière de subventionnements des expériences participatives affichées par la majorité :

« Pour moi, moi je me suis battu pour l'appel à soutien à projets, tout... moi je mettrai toute notre énergie et toutes nos finances dans le soutien à projet pour qu'il y ait une multitude de projets de démarche participative qui soient aidées, financées et qui permettent justement de plus en plus l'implication des citoyens et que les citoyens se rendent compte que ça sert à quelque chose. Voilà, moi je mettrai tout l'argent là-dessus » (Entretien, élu – Vert)

Le deuxième mouvement de ce paradoxe est l'existence d'un consensus fort dans le traitement des dossiers, consensus que les citoyens ont rejoint sans difficulté. De l'avis de tous les élus siégeant dans le comité technique, le consensus politique règne et les controverses sont aussi rares que rapidement évacuées. Les dossiers de subventions font peu débat, l'essentiel consistant à en faire le suivi. Le comité est en cela très distinct des jeux d'assemblée, même si les débats et les controverses argumentées sont loin d'être absentes :

« Dans ce comité technique et bien on n'a pas les mêmes oppositions qu'au niveau des assemblées plénières. Parce que dans l'assemblée plénière où on est dans des rapports politiques peut être différents des comités techniques, moi je peux dire que l'ensemble des débats que nous avons sont des débats sereins, on a parfois des différences d'approche et de vue, mais quand même je peux dire que assez rarement on a des dossiers, il y en a eu quelques uns... mais on a eu assez rarement des dossiers, je crois qu'il doit y avoir aucun dossier où on a été contre, peut-être où les élus de l'opposition était contre, peut-être un ou deux vu le nombre, parce que j'ai plus en mémoire. Le... je dirai au mieux ça a été des abstentions à certains moments, mais très peu aussi, je crois que la grosse, grosse, grosse majorité de tous les projets sont partagés à l'unanimité par le comité technique, avec tous les groupes politiques composés dedans » (Entretien, élu – PC)

« Disons que c'est consensuel mais il y a du débat et il y a du débat alors après... c'est vrai que les services, ils instruisent les dossiers, donc ils les connaissent, donc après on pose des questions en fonction aussi de son... d'où vient le projet, de quelle assoc et comment vous concevez. Non,

il y a du débat et certains on a repositionné. [...] Non, non, on a du débat, certains... après on tranche. C'est pas toujours inné. Alors, c'est vrai que ce qui facilitait c'est qu'on a quand même pas pléthore de candidature, donc on n'a pas dans l'enveloppe budgétaire à évacuer. » (Entretien, élu – PRG)

Trois éléments nous semblent structurants dans la construction et le maintien de ce consensus. Tout d'abord, l'opposition régionale ne dispose d'aucun discours général structuré sur ces questions. La démocratie participative ne semble pas constituer un thème de débat politique très important :

« Alors moi je vous dirais que franchement, au niveau de l'UMP, la démocratie participative c'est le cadet de leur souci. D'ailleurs pour moi c'est aussi une difficulté de devoir porter une parole alors que je sais que mon groupe se démarque complètement de la démocratie participative. Chaque fois qu'on fait des interventions en disant il faut faire des économies, on dit on prend sur la démocratie participative, parce que pour eux c'est de la poudre aux yeux, pour eux ça coûte très cher et je trouve effectivement que ça coûte très cher, notamment là le forum qui va avoir lieu pendant trois jours, du 10 au 12, donc je vous dirai que je suis un peu... C'est ma parole que je vous ai portée, c'est pas forcément celle du groupe. Il n'y a pas de consensus là-dessus. Il y a un rejet de la démocratie participative et le fait qu'il y ait un rejet on en discute pas. » (Entretien, élu – UMP)

« La droite est pas d'accord sur l'approche qu'on peut avoir parfois de la démocratie participative, sur les budgets notamment, en disant que c'est trop lourd, qu'on dépense trop d'argent là-dessus, des choses comme ça. Mais j'ai pas entendu la droite être... enfin je les ai pas tous auditionné bien sur, mais ceux avec lesquels je travaille en tout les cas dans cette dynamique-là, trouve au contraire parfois de l'intérêt. Moi les gens qui travaillent dans le comité technique, vous irez, il y en a pas un... alors ils vous diront que c'est pas très varié, effectivement c'est peut-être pas la panacée, que peut-être la démocratie participative, ho ben ça, nous on sait faire, on n'appelle pas ça... enfin je veux dire, il y a des choses où on sent encore d'énormes réticences mais il y a quand même... c'est pas une politique qui est fortement combattue. Dans les comités techniques que je vois, dans ce que je vois. Au niveau de l'assemblée, c'est différent on est dans des rapports politiques parfois qui font fi des efficacités et qui mettent en avant des postures politiques. » (Entretien, élu – PC)

Ainsi, les logiques de spécialisation à l'œuvre dans la représentation des groupes politiques régionaux dans les différentes commissions et groupes de travail, poussent la représentante de l'UMP et le représentant du MoDem à siéger au sein du comité plus en leur propre nom qu'en tant que représentant de l'opposition. Ensuite, nous remarquons que les critiques formulées par les membres de l'opposition, s'ils rejettent la démocratie participative, ont néanmoins accepté de reconnaître la validité des problèmes auxquels celle-ci entend s'attaquer. En d'autres termes, chacun des élus d'opposition présente sans hésitation ce qu'il convient de *faire* et de *dire* en matière – ou à la place –

de (la) démocratie participative, plutôt que de simplement s'y opposer au nom d'un coût excessif ou d'une démagogie éventuelle :

« Donc pour moi, c'est qu'un ersatz de démocratie participative. Et c'est un mot que je n'utiliserai pas moi dans ma campagne, puisque je pars aux municipales en 2008 [...]. Moi je dis je suis pour la transparence, pour le dialogue, je suis dans l'écoute, je suis dans la proximité, dans la solidarité et je veux faire un conseil extra municipal des citoyens, qui sera amené à réfléchir avec nous sur les projets de la commune, qui s'exprimera, qui aura un porte parole, voir deux adjoints de porte parole, pour qu'il y ait toujours un interlocuteur en face de la municipalité et des citoyens qu'on ne va pas prendre par-dessus la jambe. Il y aura des comptes-rendus le pourquoi on a répondu comme ci, on a répondu comme ça. Ce sera pas oui, oui vous vous êtes exprimé, maintenant on fait comme on veut » (Entretien, élu – UMP)

« Si on arrive à bien définir ce qu'on entend par démocratie participative ce serait quand même plus simple. Et je crois que le flou dans lequel on est globalement, que tout le monde n'entend pas la même chose tout le monde n'entend pas la même chose quand on entend démocratie participative. Des ricanements de l'extrême-droite, à la passion quotidienne de l'extrême-gauche, il y a quand même un arc-en-ciel au milieu, sur la définition de ce qu'est la démocratie participative. Moi les questions qui continuent de me tarauder, c'est que je conçois tout à fait, étant notamment élu municipal et là on le voit de près que la conduite des décisions d'un mandat soit accompagnée par les citoyens. La vraie question c'est de savoir comment on fait. Un mandat ce sont des élus, une démocratie représentative, qui est élue sur son programme donc elle va le faire » (Entretien, élu – MoDem)

Le débat peut donc avoir lieu, puisque les diagnostics partagés existent et que les solutions sont l'objet de controverses. Enfin, la logique même du fonctionnement restreint d'un groupe de travail amène à déplacer les frontières du débat, en interne et en externe. En interne, le traitement des dossiers permet de fixer la discussion sur les contours matériels des projets soutenus, leurs ambitions, moyens, objectifs. Le débat se porte sur l'outil plus que sur le paradigme et cet exercice ancre les positions politiques sur la démocratie participative dans une réalité plus abordable et de fait, moins polémique. Cette logique conduit à constituer le comité comme un groupe cohérent, se posant des questions communes. Par exemple, un des principaux débats ayant agité le comité technique a concerné la possibilité de subventionner des projets proposés par les CLD. La question d'une subvention accordée à des instances ayant déjà accès à une ressource de financement accordé par le conseil régional a ainsi été l'objet d'un débat dépassant largement le clivage droite/gauche<sup>1586</sup>. En externe, le comité tend de plus à plus à se présenter comme un groupe, distinguant ses membres et

---

<sup>1586</sup> Ce fut notamment le cas lors du comité technique du 9 septembre 2007, auquel nous avons pu assister. Les arguments échangés ont impliqué aussi bien les représentants des groupes majoritaires que minoritaires, certains partenaires de majorité s'interrogeant sur la pertinence de ces subventions.



ses non-membres. Pour le dire autrement, le comité tend à devenir une assemblée restreinte d'élus spécialisés, dans lequel est contenu l'ensemble du débat politique sur la question de la démocratie participative, celui-ci débordant rarement dans le reste du personnel politique. Un évènement aux apparences anecdotiques témoigne de la constitution de ce groupe. En 2006, un déplacement en Finlande est organisé par le vice-président à la démocratie participative pour l'ensemble des membres du comité technique, élus et citoyens, formant pour l'occasion une mission d'étude<sup>1587</sup>. Ce déplacement est réalisé sur les conseils d'un universitaire, dans le but de « prendre connaissance d'expériences de démocratie participative dans d'autres régions du monde, dans un but de mutualisation, de partage, d'échange et de comparaison avec nos propres pratiques » et d' « informer de la Rencontre mondiale de décembre 2007 »<sup>1588</sup>. La Finlande, choisie en fonction de son exemplarité supposée, s'avère pourtant un choix très décevant pour le vice-président chargé de la démocratie participative, comme pour tous les membres élus du comité technique, qui ne trouvent pas de réponses à leur question commune, à savoir, les possibles usages de la démocratie participative par des élus locaux :

« Et on est allé effectivement dans la ville dont *le chercheur* nous avait parlé et ou effectivement, il y a des choses intéressantes dans cette ville là. Mais par contre Helsinki et la Finlande en général en réalité c'est très particulier, parce que c'est les fonctionnaires qui dirigent, c'est pas les élus. Et puis bon les citoyens, on n'en a pas vu beaucoup. Donc en fait on était un peu déçu par cette délégation. C'est dommage parce que la droite était... on avait emmené la droite. Il y avait une élue de droite, même deux, ils étaient. Mais bon c'était quand même... les gens étaient contents quand même. Il y avait aussi les citoyens du groupe technique. Les gens étaient contents du voyage mais franchement c'était pas le meilleur voyage, le meilleur déplacement qu'on ait fait. » (Entretien, élu – PC)

« Alors *le vice-président en charge de la démocratie participative* m'a expliqué qu'on partait en Finlande parce que eux ils avaient pris une loi sur la démocratie participative. Et au début on a été très surpris, parce que quand on a été reçu on a été reçu que par des services administratifs, à la mairie de Helsinki et après dans d'autres collectivités ou services peu importe et on a jamais eu d'élus. Et en fait en Finlande, il faut savoir qu'il y a beaucoup de fonctionnaires et qu'en fait c'est les fonctionnaires qui gèrent, si j'ose dire [...]. Donc les élus ont une action vraiment moindre là-dedans et on a été déçu. Et moi je l'ai dit au *vice-président* et lui aussi était déçu parce qu'il m'a

---

<sup>1587</sup> Ce déplacement se déroule du 9 au 12 mai 2007. La délégation se compose du vice-président délégué à la démocratie participative, des élus UMP, Verts et PC siégeant au sein du comité technique, un représentant de la DPERC, ainsi que cinq citoyens, dont Anne-Marie Paviol et Stéphane Prunenec. Cf. Conseil régional Rhône-Alpes, *Déplacement du comité d'études démocratie participative, mission d'étude sur la démocratie participative en Finlande, 9-10-11-12 mai 2007*, document interne DPERC, 17 p.

<sup>1588</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Déplacement du comité d'études démocratie participative, mission d'étude sur la démocratie participative en Finlande, 9-10-11-12 mai 2007*, document interne DPERC, p. 2.

dit, je ne m'attendais pas à ça, de fait que ils avaient pris une loi, donc ils étaient visiblement en avance par rapport à la France, mais dans la réalité des faits, le rendu, c'est pas ça. Le rendu c'est ce que les fonctionnaires veulent bien accepter de travailler ou de ne pas travailler. Donc, par contre je vous dis ça a été propice à un dialogue entre les élus et les citoyens de Rhône-Alpes qui étaient en déplacement. Mais bon vous savez, c'est pas un coup de baguette magique qui va dire que du jour au lendemain les élus et les citoyens, tout est idyllique et tout le monde s'entend bien et tout marche d'un seul élan quoi. » (Entretien, élu – UMP)

« L'idée du colloque européen qu'on avait fait l'an dernier c'était un peu ça, c'était de dire essayons de voir... Quand ils sont partis en Finlande c'était aussi cette idée-là. C'était *un chercheur* qui nous avait dit que le nec plus ultra de la démocratie participative c'était la Finlande. On est allé en Finlande. Et puis ils ont découvert qu'il n'y avait pas d'élus en Finlande, le maire est un fonctionnaire nommé, *le vice-président en charge de la démocratie participative* était fou ! On l'a découvert sur place. *Le vice-président* m'envoie un SMS en me disant y a pas d'élus ! Si y a des conseils municipaux élus, mais les exécutifs sont nommés. » (Entretien, fonctionnaire)

Le groupe ainsi constitué, s'il ne tend pas à convertir l'opposition régionale à la promotion de la démocratie participative, semble indéniablement impacté sur le comportement et les positions des élus qui y siègent. En 2009, lors de la présentation de l'évaluation de la politique de démocratie participative, conduite par un cabinet d'expertise indépendant, on observe ainsi l'affirmation publique de l'homogénéisation du groupe, par l'intermédiaire des interventions des différents groupes politiques. L'exemple du représentant du groupe MoDem et membre du comité technique est à ce titre édifiant. Ce dernier salue l'action menée entre 2004 et 2009 et plus particulièrement son instigateur, le quatrième vice-président et témoigne de l'évolution de son propre groupe politique :

« En propos liminaire notre groupe souhaiterait dire que cette démarche qui a été lancée relève vraiment d'une ambition que nous reconnaissons et nous devons également reconnaître la constance dans l'action dont vous avez fait preuve et je dois dire particulièrement à l'égard du *vice-président*, à qui je dirai point n'est besoin de partager la même vision politique pour reconnaître les mérites de chacun. [...] Nous souhaiterions préciser également en toute objectivité que la perception que nous avons en 2005 de la démocratie participative et celle que nous avons en 2009 a évolué. Et c'est assez rare pour un groupe politique de reconnaître à l'intérieur d'un mandat qu'il a pu connaître des évolutions assez significatives. Il faut bien dire que pour la plupart d'entre nous, mais était-ce propre à notre groupe, la seule expérience significative d'élus de ville que nous connaissions, consistaient à avoir installé des conseils de quartier, suivant la loi

de démocratie participative de 2002 et pour certains à avoir amélioré le dispositif aux municipales de 2008, en considérant qu'on avait déjà fait beaucoup pour la cause. »<sup>1589</sup>

Allant jusqu'à considérer que la région Rhône-Alpes dispose d'un temps d'avance en matière d'évaluation de la démocratie participative<sup>1590</sup>, l'élue centriste associe ce bilan élogieux à sa propre participation au comité technique et au groupe de suivi de l'évaluation :

« En fait l'intérêt des essais qui ont été fait en Rhône-Alpes a été clairement d'aller sur le terrain des citoyens et sur le terrain des associations, en proposant plusieurs types d'action et de dispositif. Alors certes, ces dispositifs n'étaient pas toujours innovants dans la forme, comme les appels à projets, mais reconnaissons que dans l'utilisation qui en a été faite, pour motiver les associations à la pratique de la démocratie participative, il y a incontestablement un cap qui a été franchi. De même que le soutien aux « grills », qui a été moins visible pour notre assemblée, mais qui à mon avis a incontestablement ancré la présence de la région et a contribué au débat citoyen. Globalement on a assisté, il faut bien le dire, pour les élus qui étaient impliqués dans cette commission à une forte ingénierie, je dirai avec humour parfois complexe, mais qui a été mise au service du débat. »<sup>1591</sup>

Si de tels propos peuvent trouver une explication partielle dans les jeux politiques régionaux<sup>1592</sup>, le contraste existant entre cette déclaration de 2009 et les propos tenus par le même élu sur ce sujet de la démocratie participative en séance plénière du 15 décembre 2005 valide toutefois l'impact du groupe de travail. Si les critiques persistent et sont toujours exprimées dans l'assemblée<sup>1593</sup>, elles ne sont plus portées par les élus ayant pris part aux travaux du comité technique.

---

<sup>1589</sup> Retranscription de l'intervention prononcée par l'élue MoDem lors de la séance plénière du conseil régional du 22 octobre 2009, à laquelle nous avons assisté.

<sup>1590</sup> « De l'avis des spécialistes, à l'échelle d'une grande région, il s'agirait d'une première en France, je ne sais pas si cela a été dit déjà ce soir, mais nous tenons à la souligner, à moins qu'une grande pratiquante de la question dans le Poitou-Charentes n'ait pas souhaité diffuser les conclusions d'un éventuel audit. Mais a priori Rhône-Alpes aurait pris de l'avance. », *in idem*.

<sup>1591</sup> Retranscription de l'intervention prononcée par l'élue MoDem lors de la séance plénière du conseil régional du 22 octobre 2009, à laquelle nous avons assisté.

<sup>1592</sup> Suite aux élections présidentielles d'avril 2007, la scission du centre en deux partis, le MoDem et le Nouveau Centre, se répercute à l'échelle régionale. Ainsi, en Rhône-Alpes, le ralliement au MoDem du groupe, auquel appartient l'élue centriste du comité technique, débouche sur une stratégie de dialogue et d'entente avec la majorité de gauche, dont ces déclarations sur la démocratie participative pourraient être l'un des éléments.

<sup>1593</sup> Elles sont notamment largement reprises par la porte-parole du groupe Nouveau Centre, lors de cette même séance du 22 octobre 2009. Cette dernière reprend les arguments polémiques, désormais classiques, adressés contre la démocratie participative. Tout d'abord, la question du coût : « Je vous rappelle au passage que depuis 2006, 2007, 2008 le budget total dédié à la démocratie participative s'élève à 4,3 millions, c'est quand même beaucoup. Et ce sans parler des Assises de la démocratie participative, ou je sais plus exactement la terminologie, donc la grosse qu'il y a eu en 2009 (*sic*), on a toujours pas... ». Cette dénonciation n'empêche pas l'élue de demander de nouvelles clarifications financières au président de région : « Quel est le coût de la démocratie participative toute ligne confondue ? Quel est le coût réel des assises mondiales de la démocratie participative qui se sont tenues il y a quelques mois ? ». Ensuite, l'opposition entre participation des citoyens et exercice des mandats électifs : « Vous indiquez que vous souhaiteriez que l'institution finance des jours de « congés démocratiques », je reprends votre expression, pour les salariés qui travaillent dans les entreprises. Ne pensez-vous pas qu'il y a un réel problème, à ce moment là, de la démocratie puisqu'aujourd'hui un conseiller municipal de base n'est pas défrayé de ces déplacements ? [...] Donc, on voudrait que des personnes qui ne

## ***G) La politique des Ateliers Citoyens : rendre « présent » le citoyen.***

A l'exception du dispositif d'appels à projet, l'ensemble des dispositifs évoqués jusqu'à présent se déclinent, se réforment et se conduisent dans une autonomie quasi-totale vis-à-vis de la coalition en charge de la démocratie participative. Exception faite de la « crise » des CTEF, ni la DPERC ni le quatrième vice-président ne sont concrètement associés à la conduite de ces dispositifs, qui s'adaptent à des logiques sectorielles. Pourtant, l'exclusion de la coalition de l'organisation des exercices « participatifs » sectorialisés ne l'empêche pas d'entreprendre une série d'actions propres. Or, le point d'orgue de ces actions, composées notamment de l'activité éditoriale et événementielle abordée plus avant (Volume 1, chap. 6) est un dispositif nommé les *Ateliers Citoyens*.

Le dispositif d'Ateliers Citoyens correspond à un exercice de type délibératif, inspiré des conférences de consensus et des jurys citoyens. Pris hors du contexte régional, ces ateliers citoyens pourraient être comparés aux expériences de conférences de citoyens organisés à l'échelle nationale depuis la fin des années 1990 en France (Boy 2007), ou à de multiples expériences de délibération en mini-public tirés au sort, en pleine expansion à travers le monde, des *Plannungzelle* de Peter Dienel aux conférences de consensus du *Danish Board of Technology*, en passant par les jurys citoyens de Ned Crosby (Sintomer 2007). Nous pourrions alors constater que les ateliers citoyens de la région Rhône-Alpes sont une version arrangée et bricolée des dispositifs les plus étudiés et balisés. Comme nous allons le voir, les Ateliers Citoyens divergent largement d'une édition à l'autre. Entre 2006 et 2007, la région revendique la tenue de quatre ateliers citoyens (tableau 10). Chacun d'entre eux correspond à un thème spécifique, dont nous ne livrons ici que l'intitulé général, ainsi que les dates d'organisation.

**Tableau 64 : Les Ateliers Citoyens en Rhône-Alpes 2006/2007**

<b>Intitulé</b>	<b>Période</b>	<b>Prestataire</b>
Atelier citoyen « ruralité »	mai/juin 2006	Economie et Humanisme
Atelier citoyen « évaluation »	juin 2006	Missions Publiques

sont pas élues perçoivent des indemnités et que des personnes qui sont élus finalement ne puissent pas exercer librement et complètement leur mandat. Il y a vraiment un problème ». Enfin, la défense d'un système démocratique que la démocratie participative voudrait diaboliser : « Et alors quelque chose qui m'a quand même énormément interpellé. C'est ce qui figure en page 11 de votre annexe. La question « sommes-nous toujours en démocratie ? » Alors là, jamais j'aurai imaginé trouver une telle question dans une publication de la région Rhône-Alpes. De qui se moque-t-on ? On n'est ni en Birmanie ni au Soudan. Réellement, pensez-vous qu'il y ait un doute sur le fait que nous ne soyons pas démocratie ? Et plus loin je relève, « la démocratie participative serait un moyen de renforcer la légitimité des élus ». Mais ne sommes nous pas les représentants d'autres élus ? ne venons nous pas pour beaucoup d'entre nous de la société civile, du monde professionnel ou associatif ? le CESR, assemblée consultative, n'est-il pas l'expression de la société civile, du monde économique et social de la région ? ». La conclusion de l' élu du Nouveau Centre est alors sans appel : « Le groupe du centre émet également les plus vives réserves sur le souhait de certains élus de promouvoir le mythe de la codécision, car comme le rappelle à très juste titre notre collègue socialiste, le rôle du politique c'est d'agir et non de disserter à l'infini ».

Atelier citoyen « transport »	janvier/mars 2007	ARENES
Atelier citoyen « nanotechnologie »	septembre/octobre 2007	ARENES

Ces dispositifs regroupés sous cette terminologie se révèlent être très hétérogènes. Toutefois, il est possible de dégager une structure commune aux quatre exercices. Un « atelier citoyen » en Rhône-Alpes se compose de cinq éléments : 1) Tirage au sort de « citoyens » qui constituent le « panel » ; 2) Organisation de plusieurs sessions de travail, espacées dans le temps ; 3) Audition par les citoyens d'une série d'experts et de parties prenantes du thème soumis au panel ; 4) Travail de délibération et rédaction d'un avis, toujours sur le thème soumis 5) La totalité du processus est confiée à un prestataire qui assure la bonne tenue de la délibération. Ces éléments s'entremêlent tout au long du processus de formation et de travail de l'atelier. Chacun des quatre ateliers citoyens étudiés ici opère une série de modifications concernant chacun des éléments : 1) Le tirage au sort s'effectue sur des bases différentes ; 2) Les sessions de travail sont plus ou moins nombreuses et espacées ; 3) L'audition des experts occupe une place différente dans le processus mené ; 4) Le statut du document produit par l'atelier citoyen est plus ou moins stabilisé ; 5) Le choix des prestataires varie d'un atelier à l'autre, modifiant quelque peu la nature de la délibération. Les avis citoyens produits au terme de ces ateliers répondent eux aussi à un ensemble de critères communs. Dans la mise en forme d'un avis citoyen, ce sont, en tout premier lieu, les noms et prénoms des « panélistes » qui apparaissent, suivis d'une explicitation du processus d'élaboration de l'avis :

« Cet avis est le fruit de la réflexion et des débats de 42 citoyens rhônalpins, tirés au sort parmi la population Rhônalpine selon la méthode des quotas, qui se sont réunis durant trois week-ends entre janvier et mars 2007, à Charbonnières les Bains. La rédaction de cet avis a été réalisée, discutée et validée collectivement. »<sup>1594</sup>

Toutefois, aucun de ces avis ne portent la marque du prestataire ayant permis la rédaction de celui-ci.

Tous les avis citoyens produits en Rhône-Alpes se présentent comme l'occasion d'ouvrir un débat. Les suggestions d'un atelier citoyen ne se présentent jamais comme la représentation (au sens de représentatif) méthodologiquement certifiée de ce que pense toute ou partie d'une population. La clé du statut de ces avis réside dans sa procédure de production, à savoir la délibération. La valeur de ce qui est dit vient du travail fourni préalablement par ces citoyens sélectionnés de manière plus ou moins aléatoire. Les avis doivent donc être considérés comme une sorte de première pierre d'un débat d'ensemble qu'il convient d'imaginer. Si le rôle du prestataire est déterminant dans la phase de construction de l'avis, lui seul pouvant assurer la validité de la délibération, l'avis se présente comme

<sup>1594</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, 2ème atelier citoyen Rhône-Alpes, « quels déplacements et quels transports en Rhône-Alpes à 10/15 ans ? Contribution à l'élaboration du schéma régional des transports », avis du panel de citoyens, 2007, p. 1. On trouve ce type de déclaration sur l'intégralité des avis citoyens, dont la liste complète est par ailleurs fournie dans nos sources (Volume 1).

le départ d'une dynamique, dont l'expert n'a plus la maîtrise et se limite à mettre en forme les premières impulsions. Bien entendu, la présentation des avis est liée aux thèmes – très généraux – sur lesquels les citoyens sont mobilisés.

Au-delà du fonctionnement propre du dispositif, de ses avantages et limites, nous nous intéresserons aux raisons de la mise en place des ateliers citoyens, ainsi qu'à leur utilisation par la coalition en charge de la démocratie participative. La tenue successive de quatre ateliers citoyens obéit en effet à l'ouverture d'opportunités qui saisissent tour à tour acteurs politiques et administratifs. En revenant chronologiquement sur l'organisation des quatre ateliers citoyens nous entendons montrer deux choses. D'une part, le dispositif est adopté à la faveur d'une opportunité mais aussi d'une nécessité de compromis. Les ateliers citoyens, présents dans le programme de 2004, permettent d'incarner l'action de la coalition en faveur de l'inclusion des citoyens « ordinaires » au plus près du processus de codécision, sans susciter l'hostilité du reste de l'institution régionale. D'autre part, les différents ateliers citoyens deviennent l'outil principal d'insertion de la coalition dans les autres politiques sectorielles. Le vice-président et le directeur de la DPERC se saisissent de l'outil pour incarner leur action et ne pas laisser les différentes administrations sectorielles s'accaparer l'usage du vocable de « démocratie participative ». Les dispositifs « délibératifs » permettent enfin de rendre visible et palpable l'insertion du « citoyen » dans les affaires régionales : l'apparition des panélistes dans les séances plénières du conseil régional, dans les colloques officiels de débat, dans les processus de concertation constitue alors l'objet d'un combat et d'une victoire pour la coalition en charge de la démocratie participative.

### 1) De l'Espace aux Ateliers : le « citoyen » change de place

Au terme des réunions publiques du printemps 2005, l'engouement des principaux leaders de l'exécutif régional pour la délégation du vice-président en charge de la démocratie participative semble s'amenuiser. C'est en tout cas le sentiment du vice-président, qui tente alors d'envisager la manière dont sa délégation pourrait poursuivre son activité au-delà des rencontres et en marge des dispositifs existants. L'idée d'espace citoyen initialement proposé par le vice-président ne rencontrant pas le succès escompté, il convertit la substance de cet « espace » : faute de troisième assemblée, cet espace se constituera du fichier des 11000 et surtout des « Ateliers Citoyens ». Il existe alors une concordance forte entre deux phénomènes, à l'origine de la décision d'adopter cette forme « délibérative » d'exercice d'une démocratie participative. D'un côté, le quatrième vice-président tente de faire apparaître les « ateliers citoyens » comme le prolongement quasi naturel des réunions publiques de 2005. Les « ateliers citoyens » auraient ainsi été élaborés à partir des propositions faites en partie par les participants aux réunions publiques eux-mêmes, ou du moins

comme la prolongation logique des réunions amorcées. Toutefois, les assistants politiques et administratifs du vice-président ne semblent pas partager cette vision de l'avènement des ateliers citoyens. D'une part, le directeur de la DPERC souligne que certains responsables de l'exécutif suggèrent à leur collègue en charge de la démocratie participative de s'intéresser aux expériences délibératives d'Europe du Nord :

« Et donc il y a quelques élus qui avaient entendu parler des conférences de citoyens, des bon donc... donc y a le *vice-président transport*, le *vice-président recherche*, qu'ont dit mais en Europe du Nord y a des trucs vachement bien ça s'appelle des conférences de citoyens, ça c'est la vraie démocratie participative etc. Donc, moi ben, j'avais déjà ces idées là un peu en tête, parce que j'avais aussi regardé ce qui se passait ailleurs. Et donc je lui ai fait passer des textes, sur ça. Comment ça se passait au Danemark, en Belgique. » (Entretien, fonctionnaire)

En plus des suggestions politiques, le collaborateur du vice-président et le directeur de la DPERC soulignent chacun de leur côté l'existence d'une sollicitation. Chacun des deux soutiens du quatrième vice-président reçoivent en effet une proposition, émanant d'un consortium de fondations européennes. Le consortium sollicite la région à propos d'un « panel citoyen » européen :

« D'où ça vient [*les ateliers citoyens*] ? Ha ça c'est très simple. [...] Dès le début, moi je sais qu'il existe dans les pays scandinaves les conférences de consensus. Bon j'en parle avec le *vice-président*, alors qui n'est pas chaud du tout. Il sait pas ce que c'est. En fait, c'est pas qu'il était pas chaud, mais il sait pas. Et c'est totalement révolutionnaire pour un conseil régional comme celui-ci, vous pouvez en parler... d'ailleurs je crois même bien que dans mon premier... je regarde... j'ai même bien l'impression que dans ma première proposition ça figure même pas. Toute première au mois de septembre ça figure même pas. Bon parce que là le *vice-président*, il en voit pas l'idée. Je suis contacté au mois de septembre, je crois au mois de septembre, par quelqu'un, une jeune femme, qui vient me voir et qui me dit voilà je représente, alors c'était... je sais plus maintenant j'ai oublié, c'est une très grosse association suisse...

*Q : La Fondation pour le Progrès de l'Homme ?*

C'est peut être ça. Attendez. Ça porte un sigle plus précis. Il y a une fondation qui s'appelle la fondation...

*Q : Léopold Meyer ?*

Voilà ! Voilà, celle là. Voilà. Et puis qui me dit, on a des financements européens et on a un grand programme de conférence de consensus, dans toute l'Europe et on voudrait mener des conférences sur la ruralité. Ça date de septembre 2004, bon... je lui dis je sais pas si les esprits sont mûrs, je lui dis, mais je vais quand même essayer de me battre pour ça, parce que je trouve ça intéressant. Et ça a commencé comme ça. » (Entretien, collaborateur)

La sollicitation évoquée par le collaborateur du vice-président est renforcée par la proximité existante entre un autre prestataire, proche du consortium et le directeur de la DPERC. La

proposition du réseau de fondations est alors portée par les services, qui se heurtent également au manque d'intérêt du vice-président :

« C'est-à-dire que grosso modo, très tôt moi j'étais au courant du projet des fondations, parce que je connais Pierre Calame et parce que Betty N'Nguyen est venu un jour dans mon bureau en disant... alors je la connaissais un petit peu parce qu'elle traînait à Economie et Humanisme, comme moi des fois, mais je la connaissais pas bien. Et elle me dit voilà, Pierre Calame, tout ça, m'a dit que je pouvais venir vous voir, on a cette idée, on cherche des régions, qu'est ce que vous en pensez, tout ça. Moi j'ai dit banco. Donc j'ai essayé de vendre ça *au vice-président* qui n'a pas réagit, ça ne l'intéressait pas, c'était l'Europe, c'était l'agriculture, c'était des fondations, tout ça. Et à l'époque il voulait son assemblée de citoyens tout ça, bon. » (Entretien, fonctionnaire)

L'existence de cette sollicitation – que nous détaillerons par la suite – constitue un facteur clé de l'importation de dispositifs délibératifs dans l'offre publique de participation en Rhône-Alpes. Les réticences premières du vice-président s'effacent peu à peu à l'approche de l'automne 2005, qui décide alors de répondre favorablement à la sollicitation et d'utiliser le projet soumis par ses conseillers pour doter sa délégation d'un dispositif emblématique, indépendant et reconnu par ses homologues de l'exécutif :

« La formule dans son détail je ne la connaissais pas, par contre je savais qu'il existait des conférences citoyennes. Ça je savais évidemment que ça existait. Et avec le *directeur de la DPERC*, on a regardé de plus près ça. Donc on est allé voir, on est allé chercher un petit peu les expériences de conférences citoyennes dans les pays du nord et on a regardé, on a planché là-dessus. » (Entretien, élu)

« Et puis comme le, bon... il fallait trouver une sortie quoi... donc comme l'idée de faire des ateliers... un jour il dit oui bon, il se convertit aux ateliers citoyens et je lui dis ben en plus c'est bien parce qu'on sait pas ce que c'est en France, on en a très peu fait, même si je lui avait fait lire les trucs qu'avait fait... les premiers ateliers citoyens qu'avait fait Testard et puis etc. ... bon je lui avais fait lire des trucs. Enfin en tout cas je sais pas s'il les a lus, mais je lui avais passé de l'info. Et donc je lui dis en plus on a une proposition de faire un truc avec l'Europe, on serait pas tout seul, y aurait d'autres régions, on pourrait apprendre parce que les autres régions elles ont déjà fait des... donc je lui filé tous les résultats des ateliers citoyens qu'avait organisé la Fondation pour les Générations Futures en Wallonie, ils avaient fait pas mal de trucs sur l'aménagement du territoire, sur les OGM, sur tout ça » (Entretien, fonctionnaire)

A partir de l'automne 2005, le conseil régional Rhône-Alpes, par l'intermédiaire du vice-président, annonce officiellement son intention de rejoindre l'expérience européenne et d'adopter des dispositifs « délibératifs ». Ces dispositifs sont d'ores et déjà prévus pour durer : l'élu annonce



d'emblée que ces « Ateliers Citoyens »<sup>1595</sup> se tiendront sur les thèmes dégagés par les citoyens lors des réunions publiques. La proposition est directement intégrée à la délibération du 15 décembre 2005<sup>1596</sup>, puis soumise au débat et au vote. La délibération précise ainsi que les Ateliers Citoyens « prendront la forme de réunions de petits groupes de citoyens (50 personnes) durant plusieurs sessions de travail successives, pour « délibérer » sur un problème de société donné »<sup>1597</sup>. Il est également prévu une sorte de processus général dans lequel s'inséreront les Ateliers Citoyens, décomposé de plusieurs étapes ; les citoyens seront tirés au sort dans le fichier des « 11 000 Rhônalpins qui ont souhaité participer à l'Espace citoyen régional ». Après avoir auditionné « des témoignages et des expertises » ainsi que « toute personne qu'ils souhaitent », ils sont invités à s'exprimer sur un des grands thèmes issus des réunions publiques de 2005<sup>1598</sup>. Après la production d'un premier rapport, les citoyens le soumettront au CESR et aux 11000, pour ensuite rédiger un deuxième rapport amendé. Ce rapport sera alors présenté devant l'assemblée régionale dans le cadre d'un débat sans vote. L'exécutif régional devra alors répondre au rapport, « avec l'objectif d'enrichir la décision des élus à partir des propositions citoyennes ». Il est proposé d'organiser deux Ateliers Citoyens par an en 2006 et 2007 puis un dernier au premier semestre 2008. Cette proposition vient compléter la reformulation de l'Espace Citoyen régional, figurant lui aussi dans le rapport de 2005. Cet espace, dont « la base est constituée par les 11 000 Rhônalpins ayant manifesté leur intérêt à l'occasion des réunions publiques du printemps », se compose ainsi, outre les Ateliers Citoyens, des dispositifs sectoriels divers et variés<sup>1599</sup>, de l'implication du CESR<sup>1600</sup> et des Instances Territoriales Participatives<sup>1601</sup>. Il est à noter que les Ateliers Citoyens sont le seul élément composant cet Espace

---

<sup>1595</sup> « Et donc un jour, il m'a dit on va faire des ateliers citoyens. Je lui dit, c'est pas des conférences ? Non, non, c'est des ateliers. Voilà donc on a... et on a proposé d'organiser les ateliers citoyens » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>1596</sup> Conseil Régional Rhône-Alpes, délibération n° 05.12.925 du 15 décembre 2005.

<sup>1597</sup> Cf. Rapport n° 05.12.925, p. 3.

<sup>1598</sup> Ce sont les thèmes de l'emploi-formation, du développement durable, de la solidarité, des transports, du logement, du vivre ensemble, de la jeunesse et de la démocratie représentative et participative.

<sup>1599</sup> « Toute décision est élaborée après concertation préalable des acteurs concernés : conférence sociale pour préparer avec l'ensemble des partenaires socioéconomiques le Plan régional pour l'emploi et la formation ; Comités de ligne associant représentants des voyageurs, cheminots, élus locaux, SNCF, RFF ; Conférence agricole rassemblant l'ensemble du monde agricole et rural ; Etats généraux de la recherche avec les chercheurs et enseignants du supérieur et les industriels pour concevoir le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche ; Forum et comité régional de la vie associative ; rencontres du spectacle vivant ; Assises de la coopération ; Préparation du schéma régional de développement économique... », in Rapport n° 05.12.925, p. 3.

<sup>1600</sup> « Elle se fait aussi en relation avec le CESR qui, à son initiative ou saisie régulièrement par le Conseil régional, rend ses avis », in Rapport n° 05.12.925, p. 3.

<sup>1601</sup> « Répondre ensuite, dans la durée, à la demande de participation régulière aux décisions régionales par le développement des instances participatives mises en place avec les politiques régionales. Les citoyens seront sollicités pour participer aux politiques régionales, notamment celle de l'évaluation et dans les territoires : espaces territoriaux participatifs des contrats territoriaux emploi-formation (CTEF), CLD et Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA), Comités de lignes et TER... », in Rapport n° 05.12.925, p. 3.

Citoyen remodelé, à être géré et prévu directement par la coalition en charge de la démocratie participative. Or, ce sera le seul à créer véritablement une polémique.

En effet, c'est précisément le projet d'Ateliers Citoyens qui mettra le feu aux poudres du débat politique régional, déclenchant la colère de l'opposition de droite lors du débat en assemblée plénière. Le tirage au sort, dénoncé et fustigé par l'opposition, ne manque pas non plus d'inquiéter le groupe socialiste. Si les réserves sont exprimées de façon plus policées, elles se font pourtant entendre :

« Les ateliers citoyens qui doivent travailler sur les thèmes dégagés des réunions publiques, à savoir l'emploi, la formation, le développement durable, la solidarité, les transports, le logement et le vivre ensemble, la jeunesse, la démocratie représentative et participative souffrent quant à eux d'un questionnement légitime sur la constitution des groupes de travail tirés au sort dans le fichier des 11000 participants aux rencontres. Le *vice-président en charge de la démocratie participative* a reconnu lui-même que cela pouvait poser question. »<sup>1602</sup>

Le groupe socialiste s'interroge ainsi sur l'identité des « citoyens » censés travailler dans les ateliers qui lui sont ouverts ? Sur quelle base seront-ils conviés ? Pourquoi celle des 11000 ? Les inquiétudes des partenaires politiques du quatrième vice-président vont trouver des réponses au fur et à mesure des Ateliers Citoyens. Mais avant d'entrer dans ces détails, notons que cette réflexion et ces réactions nous indiquent que la coalition en charge de la démocratie participative déplace le citoyen de l'Espace initialement prévu et rejeté par les partenaires de majorité, aux Ateliers, appuyés sur le tirage au sort. La démocratie participative en Rhône-Alpes prend la forme d'un combat, que ne cessera de livrer la coalition qui lui est exclusivement consacrée : celui de la place du « Citoyen », figure d'un « n'importe qui » démocratique, tiré au sort, représentant la possibilité « pour tous » d'être appelé à participer (et en l'occurrence à délibérer). Comme nous allons le voir à présent, c'est leur capacité à convoquer efficacement cette figure du « citoyen », qui constitue le principal levier de l'adoption de la plupart des Ateliers Citoyens et qui explique le décalage concret existant entre le programme annoncé en 2005 et la réalité du déroulement des Ateliers Citoyens entre mars 2006 et novembre 2007.

## 2) Atelier citoyen « ruralité » : l'Europe comme ressource

Le premier Atelier Citoyen, conséquence de la concordance entre opportunité et besoin, porte sur un thème quelque peu parachuté, puisqu'il ne constitue pas un thème ayant émergé lors des réunions publiques de 2005. L'insertion dans une expérience européenne alimente le dispositif en expertise mais crée un décalage avec les soucis concrets de l'exécutif régional (a). Les modalités concrètes du

---

<sup>1602</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *séance plénière du 15 décembre 2005, In extenso*, p. 109.

tirage au sort sont le fruit d'un compromis entre commande européenne et aspirations régionales et débouchent sur la construction d'une méthode de sélection rapidement en crise (b). Malgré cette crise, ce premier Atelier Citoyen débouche sur deux résultats tangibles : la conduite effective du dispositif permet à l'administration régionale de former quelques agents « sur le tas », devenus spécialistes et gestionnaires. Il permet au vice-président de mobiliser quasi physiquement les citoyens tirés au sort, pour affirmer auprès de ses collègues ses intentions de « faire surgir » la participation des citoyens (c). Le cas de ce premier Atelier Citoyen dessine ce que seront la quasi totalité des Ateliers Citoyens : des démonstrations symboliques de « rappel à l'ordre » et de pression sur le reste de l'institution régionale, autant politique qu'administrative.

#### a) Contexte d'implantation

En 2005, un réseau de fondations européennes<sup>1603</sup>, appuyé par la direction « Education et Culture » de la Commission Européenne, dans le cadre de son programme « Promotion d'une citoyenneté européenne active », initie le projet d'un panel européen de citoyens sur le thème : « Quels rôles pour les espaces ruraux dans les sociétés européennes ? ». Les fondations proposent et confient la tenue de huit « panels de citoyens » à autant d'entités régionales : Bavière (Allemagne), Rhône-Alpes (France), Cumbria et Durham (Grande-Bretagne), Flevoland (Hollande), Wallonie (Belgique), Saint-Gallen (Suisse) et une agence transfrontalière irlandaise (*North South Rural Voice*, Irlande du nord et EIRE), soit dix régions dans neuf pays. A la suite des panels régionaux, un panel européen composé des membres volontaires des panels régionaux (quatre-vingt sept citoyens volontaires au total) est réuni à Bruxelles pour un week-end de travail du 30 mars au 1er avril 2006<sup>1604</sup>. La production globale des panels se constitue d'une dizaine d'« avis citoyens » formulées sur la question. La région Rhône-Alpes rejoint donc l'expérience dans les conditions déjà évoquées. La concordance entre le temps de la proposition et le temps de la décision facilitent la validation du projet :

« Et puis il y a eu cette histoire d'atelier... enfin de proposition d'atelier rural à l'échelle européenne, qui a coïncidé dans les dates avec l'idée de faire des ateliers citoyens. Donc on a décidé finalement de commencer par ça, puisque les dates coïncidaient. Et puis c'était pas

---

<sup>1603</sup> Fondation Bernheim (Belgique), Carnegie UK Trust (Royaume-Uni), Fondation Charles Léopold Mayer (France / Suisse), Fondation de France (France), Fondation Evens (France / Belgique / Pologne), Fondation pour les Générations Futures (Belgique), Joseph Rowntree Charitable Trust (Royaume-Uni). Ces fondations financent en partie le projet grâce à la constitution du Network of European Foundations for Innovative Cooperation (NEF) (Réseau des Fondations Européennes pour une coopération innovante). Elles se présentent comme des fondations « dont une priorité est la promotion d'une citoyenneté active en Europe ou l'avenir des zones rurales » : [http://www.citizenspanel.eu/index.php?id=46&option=com\\_content&task=view&lang=fr](http://www.citizenspanel.eu/index.php?id=46&option=com_content&task=view&lang=fr)

<sup>1604</sup> Notons que les citoyens de Rhône-Alpes prenant part au panel européen sont aussi tirés au sort et sont les plus nombreux de tous les panels régionaux (10 représentants, contre deux ou trois en moyenne pour les autres régions).

inintéressant d'avoir un truc européen, tout de suite d'emblée, c'était pas inintéressant. »

(Entretien, fonctionnaire)

Le but de cette opération est avant tout symbolique et politique : il s'agit de promouvoir une nouvelle « conception » et image de la citoyenneté européenne, dans le prolongement du plan « D » de la commissaire européenne Margot Wallström<sup>1605</sup>. Toutefois, le but du projet, en dehors des objectifs en termes de citoyenneté européenne<sup>1606</sup> et de politique rurale, est également méthodologique. Il s'agit en effet d'expérimenter un processus délibératif basé sur le tirage au sort, inspiré par les modèles de conférence de consensus et de jurys citoyens. La méthodologie du projet est pilotée à l'échelle européenne par l'Association Européenne pour l'Information et le Développement Local (AIEDL) qui coordonne l'action des différentes équipes locales d'organisation et d'animation, ces dernières disposant donc d'une certaine marge de manœuvre. L'équipe méthodologique française, composée de salariées de l'association *Economie et Humanisme* est ainsi plus dans une position de négociation, que d'imposition de la méthode retenue en Rhône-Alpes, région d'accueil d'un des neufs panels.

Les équipes administratives de la DPERC s'engagent dans un processus d'apprentissage et d'expérimentation d'un dispositif délibératif non verrouillé. Car c'est bien la coalition en charge de la démocratie participative qui entreprend de rejoindre le projet dans un isolationnisme presque total. Validé par le conseil régional, le projet n'implique que dans une très faible mesure les élus et les services concernés par la politique agricole du conseil régional. L'Atelier Citoyen, selon la dénomination adoptée en Rhône-Alpes, est entièrement géré par la DPERC et les consultants, sans que jamais ces derniers n'impliquent la direction de l'agriculture. Au niveau politique, la conseillère déléguée à l'agriculture est tout de même consultée, ainsi que l'ensemble des membres de l'exécutif. En avril 2006, un tour d'horizon des « demandes » des vice-présidents est ainsi réalisé en réunion d'exécutif. Trois vice-présidents s'expriment (en charge de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et de la démocratie participative) pour réclamer entre autre que l'Atelier Citoyen puisse éclairer la « place des femmes et de la famille dans le système agricole », l'« avenir de la pluriactivité », la « présence des services publics en zone rurale », imaginer un scénario (« pétrole plus rare donc cher et ses conséquences sur le fonctionnement du rural profond (autre que le rural en

---

<sup>1605</sup> Le 13 octobre 2005, la Commission a souhaité apporter sa contribution en favorisant « la démocratie, le dialogue et le débat » à travers les différentes initiatives de son plan D.

<sup>1606</sup> Parmi les constats de base établis par les porteurs du projet pour justifier leur initiative, la faiblesse de la citoyenneté européenne figure en première position : « la participation des citoyens pour dessiner le futur de l'Europe est vitale pour l'élargissement et essentielle à la poursuite du développement d'une identité européenne démocratique. Beaucoup de citoyens européens ont le sentiment de n'avoir que peu d'influence sur le processus décisionnel. Leur vie quotidienne est directement influencée par les politiques européennes que formulent des décideurs, perçus comme anonymes et très éloignés des frontières nationales », extrait de la présentation du projet sur le site Internet dédié : [http://www.citizenspanel.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=37](http://www.citizenspanel.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=37).

périurbain) et en particulier dans les déplacements et les modes de production »), ou encore évoquer « les conséquences des politiques européennes sur la vie dans le monde rural »<sup>1607</sup>. Le Plan Régional d'Aménagement et de Développement Rural (PRADR) établi en 2005 et réformé en 2007 n'est pas ouvert au panel, malgré les demandes de la DPERC. L'Atelier Citoyen se tient donc dans une totale indépendance et ne semble pas devenir un outil d'action publique particulièrement reconnu et implanté.

*b) Choix d'expertise et de tirage au sort*

L'expertise mobilisée pour cet Atelier Citoyen se compose essentiellement de l'association *Economie et Humanisme*, qui conçoit et organise les trois sessions de l'Atelier Citoyen, de deux animateurs indépendants, recrutés pour l'occasion. Toutefois, si ce groupe de professionnels constitue l'interlocuteur principal de la DPERC concernant l'Atelier Citoyen, la méthode de sélection des participants est confiée à un autre organisme, en l'occurrence un laboratoire de science politique grenoblois (PACTE). L'objectif est de tirer au sort 50 participants dans toute la population régionale et de les regrouper au sein du panel. Reste à déterminer les modalités de ce tirage au sort. Comme signalé précédemment, les régions impliquées dans le projet disposent d'une marge de manœuvre méthodologique. Et c'est précisément dans cette marge de manœuvre que s'engouffre le vice-président en charge de la démocratie participative. Ce dernier tient absolument à tirer profit du « fichier des 11000 » et s'engage dans l'expérience avec une vision généreuse de ce que devrait être un exercice de ce type :

« Bon, moi j'aurais voulu que ce soit deux cents citoyens par atelier, mais bon on m'a dit c'est beaucoup trop et c'est vrai. Déjà cinquante, c'est beaucoup. Donc, j'ai dit ok, mais on en fait plusieurs et puis surtout on élargit aux 11000 » (Entretien, élu)

La volonté du vice-président se heurte dans un premier temps au scepticisme de l'administration et du prestataire, qui voient là un moyen flagrant de dénaturer le tirage au sort en favorisant une frange déjà « mobilisée » de la population régionale. Or, pour l'administration et le consultant, il importe de donner au panel finalement constitué le maximum de garantie de « représentativité » de la population régionale (âge, sexe, profession essentiellement). Mais l'attachement du vice-président au fichier des 11000, saisi comme ressource et le prolongement de son action finit par emporter l'avis de tous :

« Alors au départ, Auguste voulait pas entendre parler de tirage au sort en général, il voulait parmi les 11000. Bon donc moi j'ai cédé. Tout le monde a cédé, Economie et Humanisme a cédé, la FPH a cédé, nous on a cédé. Enfin, en plaidant, en disant attendez on a travaillé avec 11000 personnes, c'est normal de leur donner. » (Entretien, fonctionnaire)

---

<sup>1607</sup> Extrait d'une note interne du conseil régional Rhône-Alpes en date du 20/04/2006.

Le laboratoire chargé d'effectuer le tirage au sort procède sur la base des tirages au sort déjà étudiés dans le cadre du comité technique. Une équipe d'enquêteurs est recrutée<sup>1608</sup> afin de réaliser un sondage d'opinion concernant essentiellement l'intérêt pour la politique, la démocratie participative et débouchant sur une proposition de participation éventuelle<sup>1609</sup>. Une liste de 400 personnes ayant répondu favorablement à cette dernière question est ainsi constituée. Le tirage au sort est effectué dans cette liste. Or, dès la constitution du fichier des participants potentiels, le laboratoire alerte le conseil régional ainsi qu'*Economie et Humanisme* : la représentativité de l'échantillon constitué, par rapport à la population régionale réelle, est très mauvaise avec une surreprésentation des cadres, des professions intermédiaires, des retraités, avec pour corollaire des manques importants de jeunes, de petits industriels et commerçants, d'ouvriers, d'employés et d'autres inactifs<sup>1610</sup>. Plus globalement l'ensemble des participants potentiels se déclare « très intéressé » par la démarche, ce qui pose là encore un problème de représentativité. Au cours de l'enquête, qui se tient en mars 2006, l'équipe universitaire tente donc de corriger le tir en introduisant des quotas, consistant notamment à écarter des gens se déclarant « très intéressé » par la démarche. L'utilisation du fichier des 11000 crée alors une tension : le laboratoire dénonce cet usage<sup>1611</sup>, le vice-président s'irrite lorsqu'il apprend que des citoyens « très intéressés » ont été écartés<sup>1612</sup> et l'administration tente de trouver un terrain d'entente :

« Donc là, les gens qui ont répondu et en particulier PACTE puisque c'est eux qui faisaient le tirage au sort ont tous de suite attirer notre attention, en disant attendez 11000, qui sont ces 11000 ? Si c'est tous des membres de partis politiques, c'est pas des citoyens lambda comme vous recherchez. Donc ils ont mis en place des filtres pour que quand les gens étaient trop impliqués, trop motivés etc. ils les éliminaient, pour essayer d'avoir... d'avoir bon parmi les 11000 je dirais

---

<sup>1608</sup> Nous avons participé à cette enquête en tant qu'enquêteur, recruté par le laboratoire PACTE, durant notre deuxième année de master.

<sup>1609</sup> La dernière question est la suivante : « L'entretien est maintenant terminé. Vous ferez peut-être partie des 50 habitants de Rhône Alpes qui seront invités au printemps à l'atelier citoyen consacré au rôle et à l'avenir des zones rurales dans les sociétés européennes. Si votre nom est retenu, la région vous contactera dans les jours qui viennent, par l'intermédiaire de l'Association Economie & Humanisme. Je dois encore vous demander si vous êtes d'accord pour figurer dans la liste d'adresses informatisées qui permettra de vous rappeler ? ».

<sup>1610</sup> C'est ce qu'indique le laboratoire dans une note de synthèse adressée à la région suite à la constitution de l'échantillon de tirage au sort.

<sup>1611</sup> Un des responsables de l'enquête annonce cette défiance de manière explicite dans la note de synthèse rendu après l'enquête : « Le fichier de la Région n'est pas le bon outil pour assurer une bonne représentativité des habitants de Rhône Alpes. Il présente toutefois l'avantage de permettre d'atteindre plus facilement des personnes très motivées pour participer à l'atelier. Les contraintes fortes de délais n'incitent pas à changer de fichier maintenant : nous perdrons au moins une session d'interview compte tenu des aménagements à apporter au questionnaire et au CATI. Il semble préférable, pour cet atelier expérimental, de s'en tenir à ce fichier malgré ces imperfections. De notre côté, nous mettons tout en œuvre pour tenter de les corriger, sans pouvoir assurer d'atteindre les objectifs recherchés, dans les délais impartis. Il y aura de toute façon une certaine diversité de « profils » dans l'échantillon maître qui permettra ensuite de construire un atelier sociologiquement varié en contrôlant, lors de la phase de recrutement, les indicateurs sociopolitiques fournis », in PACTE, *Echantillonnage pour la constitution du Panel Européen de Rhône-Alpins, Note méthodologique*, mai 2006, document interne de la DPERC.

<sup>1612</sup> C'est l'objet d'un courrier adressé au directeur de la DPERC en date du 13 mars 2006.

les citoyens les plus éloignés de la chose publique, pour dire les choses comme ça. Et on a... pendant un bon moment on savait pas si ils arriveraient... parce que eux ils engageaient quand même un peu leur déontologie là-dedans. Et donc on a eu de longs contacts avec eux parce que ils disaient, mais c'est pas sur que nous on vous sorte effectivement l'échantillon... qu'on soit capable de vous sortir l'échantillon que vous souhaitez quoi. On attire votre attention là-dessus. Et finalement bon, après avoir mis les filtres dont je parlais, ils ont dit bon, c'est pas parmi toute la population, mais bon ça doit pas être très loin. Donc si vous voulez même si on met nous le résultat attendu, c'est-à-dire un panel représentatif des gens, en sexe, en âge, en CSP et en provenance géographique. » (Entretien, fonctionnaire).

Aux termes de ces débats le panel est finalement constitué. Celui-ci est ainsi globalement conforme aux objectifs de représentation annoncés par le laboratoire, notamment en termes de genre<sup>1613</sup>, de zone d'habitation<sup>1614</sup>, de catégories socioprofessionnelles<sup>1615</sup>, de tranches d'âge<sup>1616</sup>, d'implication civique<sup>1617</sup> et de représentation de départements<sup>1618</sup>. La totalité des ces participants sont alors dédommagés financièrement pour leur participation : les frais de transport, d'hébergement et de restauration sont pris en charge par la région, qui les accueille dans ses locaux pour les trois sessions de l'Atelier Citoyen. Toutefois, une modalité de financement additionnelle, souhaitée par la DPERC, ne peut être mise en place, une institution publique n'ayant juridiquement pas le droit de rémunérer des citoyens. C'est donc par l'intermédiaire du prestataire que la DPERC verse une indemnité forfaitaire de cent quatre-vingt Euros à tous les participants, à l'issue de la dernière séance et sous réserve de leur présence. Les citoyens sont donc rémunérés, une première pour un dispositif participatif régional.

La phase de tirage au sort a été un point de divergence important dans les neuf régions d'Europe : certaines d'entre elles rencontrant des problèmes juridiques ou techniques à la constitution de panels<sup>1619</sup>, les choix de méthode ont été variés. Toutefois, la présence d'une méthode et plus encore de méthodologues, n'est pas vécue par le vice-président comme une contrainte. Ne maîtrisant pas suffisamment l'enjeu politique de l'implantation du tirage au sort en cette fin d'année 2005, l'élu

---

<sup>1613</sup> 24 hommes et 26 femmes comme prévu.

<sup>1614</sup> Dix-huit personnes vivant dans des zones « urbanisés », 14 en « campagne des villes », deux en « campagne fragile » et 16 en « nouvelles campagnes », pour un objectif de 18, 16, 2 et 14 initialement prévu.

<sup>1615</sup> 2 « Agriculteurs exploitants », 2 « Artisans, commerçants, chefs d'entreprise », 3 « Cadres, professions intellectuelles », 6 « Professions intermédiaires », 9 « Employés », 8 « Ouvriers », 9 « Retraités » et 11 « Autres sans activité professionnelle », pour des objectifs initiaux de respectivement 2, 2, 3, 6, 8, 8, 10 et 11.

<sup>1616</sup> 7 personnes âgées de « 18-24 ans », 9 de « 25-34 ans », 16 de « 35-49 ans », 11 de « 50-64 ans » et 7 de « 65 ans et plus », pour des objectifs initiaux de respectivement 6, 9, 14, 11 et 10.

<sup>1617</sup> 23 personnes déclarent une implication civique « très forte » et 27 « moins forte » pour des objectifs initiaux de respectivement 21 et 29 personnes.

<sup>1618</sup> 4 personnes de l'Ain, 5 de l'Ardèche, 9 de la Drôme, 8 de l'Isère, 3 de la Loire, 14 du Rhône, 2 de Savoie et 5 de Haute-Savoie, pour des objectifs initiaux de respectivement 4, 3, 4, 10, 7, 13, 3 et 6.

<sup>1619</sup> C'est ce qu'indique le rapport d'évaluation de Michael Murray, *European Citizens' Panel initiative : A Contents Analysis of the Regional Reports*, Novembre 2007.

régional s'appuie sur la garantie apportée par ces « experts » pour justifier son choix de recourir à ce principe de sélection. Comme l'illustre sa défense en assemblée plénière face aux attaques des groupes de droite et de gauche, le tirage au sort est justifié par la garantie apporté par les tiers garants :

« Concernant le tirage au sort, c'est une question importante et nous en avons beaucoup débattu. Si vous le voulez bien, je vais vous lire la proposition méthodologique qui est encore en élaboration et qui va être proposée au premier atelier citoyen qui s'appelle le rôle et l'avenir des zones rurales dans les sociétés européennes. Cet atelier citoyen se tiendra en relation avec un panel de citoyens européens d'une dizaine de régions sur ce thème ; la région Rhône-Alpes sera partie prenante et voilà la proposition qu'à ce jour nous formulons pour la constitution de cet atelier citoyen. Je vous la lis : « une information générale sur le projet comprenant une plaquette de présentation accompagnée d'un courrier de la région et d'un bref questionnaire sera lancée aux 11000 rhônalpins plus toutes les personnes qui s'y intéressent, mentionnant que 50 d'entre eux et 50 suppléants en cas de défection temporaires seront tirés au sort. A partir d'une analyse statistique de la population régionale et avec l'aide des statisticiens, il sera constitué l'atelier citoyen de 50 personnes et de leurs suppléants. Celui-ci vise non pas la représentativité statistique au sens strict, mais à représenter la diversité des profils sociologiques présents dans la région selon l'âge, le sexe, le lieu de résidences, la catégorie socioprofessionnelles et l'activité. On s'attachera à ne pas inclure dans le panel les seuls participants les plus motivés à la démarche souvent militants par ailleurs, mais on favorisera également la participation des personnes les plus éloignées des mécanismes de participation conventionnelle ». Je crois que c'est de nature à vous rassurer »<sup>1620</sup>.

Cette déclaration cristallise les deux enjeux principaux de ce premier Atelier Citoyen : la maîtrise d'une technique participative, faite de compétences précises (sondages, quotas, échantillonnage) et floues (animation, conduite des débats), mais également l'affirmation politique d'une compétence qui affirme son souhait d'avoir recours à cette technique dans le but de s'affirmer comme une action autonome et novatrice.

L'Atelier Citoyen se déroule donc de mai à juin 2006 en trois sessions, obéissant à de grandes phases (cf. Annexe 10-1) : intervention de différentes « parties prenantes », alternées avec des phases de travail en sous groupe, de débats et de rédaction collective d'un avis. Toutes ces opérations sont animées et suivies par l'équipe d'experts. C'est à eux que revient la tâche de garantir l'équité des débats, l'inclusion de tous dans le processus, la bonne tenue de la rédaction. Leur mission est d'éviter les pièges de ce type de dispositif : prise de parole intempestive, monopole de la parole, agressions verbales et intimidations. A cet effet, il est demandé aux panélistes de signer un « contrat moral »

---

<sup>1620</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *séance plénière du 15 décembre 2005, In extenso*, p. 129-130.



stipulant les engagements des différents acteurs. Si l'ensemble des acteurs de l'Atelier Citoyen s'engagent à respecter « les valeurs centrales du projet »<sup>1621</sup>, les panélistes doivent garantir plusieurs autres points : consentir à « participer à l'intégralité des réunions mentionnées ci-dessus » et en « cas d'impossibilité, prévenir Economie & Humanisme », consentir à « participer activement aux débats et à élaborer de manière collective et constructive leur avis de citoyens, évaluer ce qui se fait (les politiques existantes) et recueillir les propositions de ce qui devrait pouvoir être fait à l'avenir », puisque « cet avis sera remis aux autorités régionales » et enfin « respecter les opinions de tous les membres du panel et sont invités à se mettre au service de l'intérêt général et non d'intérêts particuliers ». L'Atelier Citoyen est un lieu où les attitudes doivent être normées et conformes à la possibilité d'une délibération. Les participants doivent être responsables, actifs, respectueux et détachés de leurs intérêts spécifiques. De son côté le conseil régional s'engage lui aussi par le biais du contrat moral à prendre part aux débats (« présenter son point de vue aux panélistes, comme contribution à la formation de leur opinion », « prendre connaissance de l'avis des citoyens », « débattre avec les panélistes de cet avis »), afficher publiquement l'usage de ces débats (« publier ce qu'elle retient ou non de l'avis et les raisons d'un tel choix », « disséminer activement les résultats du processus ») et contribuer à la réalisation concrète de ces débats (« assurer l'hébergement et la restauration des panelistes pendant les sessions de travail », « rembourser leurs frais de transport, voiture (sur barème fiscal) ou transport en commun (sur justificatif) »). Les engagements du prestataire sont quant à eux centrés sur la garantie de la bonne réalisation des objectifs du projet (« traduire dans l'organisation et la coordination de l'atelier citoyen les valeurs centrales du projet ci-dessus mentionnées », « mettre en confiance les panélistes vis-à-vis des organisateurs et des intervenants (transparence des procédures) et des élus/administratifs de la Région (clarté et respect de leurs engagements) »), mais également contribuer à la réalisation matérielle de l'Atelier Citoyen (« verser aux panélistes une indemnité forfaitaire de 180 €, réglée à l'issue de la dernière session de l'atelier, sous l'expresse condition d'une participation à l'intégralité des réunions (sauf cas de force majeure) », « rembourser aux panélistes les frais de garde d'enfants et/ou de personnes âgées »). Les autres acteurs sont également soumis à des contraintes morales par le biais du contrat<sup>1622</sup>, faisant

---

<sup>1621</sup> Ces valeurs sont : « transparence du processus à tous les stades de mise en œuvre de l'atelier ; l'indépendance de l'expression des points de vue des panélistes vis-à-vis de tout groupe de pression et d'intérêt, tout en permettant à ces groupes de s'exprimer ; « Délibération » basée sur une information pluraliste, délivrée par des personnes ressources ; dialogue ouverture d'esprit, capacité d'écoute, respect des opinions des autres ; approche ascendante ; disposition, tout en étant critique, à être constructif » in Atelier Citoyen ruralité, *Contrat moral*, 2 p.

<sup>1622</sup> « Les experts thématiques s'engagent à assurer la qualité de l'information délivrée aux panélistes ainsi que son indépendance vis-à-vis de tout groupe d'intérêt ; Les animateurs s'engagent à faire preuve d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis de tout groupe de pression et parti politique et construire une dynamique constructive et participative au sein du groupe des panélistes » ; Le vidéaste s'engage à restituer l'authenticité (et non l'intégralité) des débats au travers d'un film « témoin » d'environ 10 minutes » ; Les personnes ressources s'engagent à informer voire

ainsi de l'Atelier Citoyen un lieu de contraintes mutuelles, où les règles de fonctionnement sont édictées de manière transparente. L'exigence, imposée par Economie et Humanisme, d'un huis clos des débats provient d'ailleurs de cette conception stricte.

### *c) Résultats et sens de la démarche*

Sur les cinquante citoyens tirés au sort, douze se désistent au cours de trois sessions de l'Atelier Citoyen. Malgré ces départs, les travaux de l'Atelier Citoyen se déroulent comme prévu et débouchent sur la rédaction d'un avis. Cet avis n'a pas de visée opérationnelle. Les recommandations de l'avis citoyen finalement produit<sup>1623</sup> s'articulent autour de trois thèmes : (1) la menace d'une réduction des ressources énergétiques, le développement des énergies renouvelables et le rôle des zones rurales face à ce problème, (2) la mixité des populations et des fonctions en zone rurale (agriculture, tourisme, résidence, emplois et services) et (3) la place du citoyen dans les territoires ruraux. Ces thèmes s'articulent en une cinquantaine de recommandations basées sur des constats et analyses. Il est difficile de trouver une unité dans ces recommandations : elles concernent tantôt les principes et l'horizon de l'action, tantôt des aspects plus opérationnels. La diversité des thèmes évoqués et des recommandations est également diagnostiquée pour l'ensemble des panels régionaux européens<sup>1624</sup>. L'avis, aussitôt produit, est saisi par le vice-président comme le moyen de renouer avec ses ambitions de départ : ce dernier impose en effet que les « 11000 » soient sollicités pour rendre leur propre avis sur l'avis<sup>1625</sup>. Les réponses recueillies sont théoriquement intégrées (même si cette intégration est difficilement vérifiable<sup>1626</sup>) au travail du consultant qui rédige une deuxième version de l'avis, soumise aux panélistes et débouchent en novembre 2006 sur une ultime et définitive version de l'avis. L'Atelier Citoyen est immédiatement utilisé par les acteurs de la coalition en

---

former les panélistes au cours des réunions d'information, de formation et de Délibération. Elles font un exposé de leur point de vue, répondent aux questions des panélistes en s'efforçant de faire preuve de pédagogie, de clarté, du respect des questions des panélistes et des positions des autres personnes ressources. », *Atelier Citoyen ruralité, Contrat moral*, 2 p.

<sup>1623</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *1<sup>er</sup> atelier citoyen Rhône-Alpes, Avis du panel de citoyens sur le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes*, août 2006, 19 p.

<sup>1624</sup> Matthieu Calame, *Action publique et développement rural : que veulent les citoyens ? Commentaire des attentes exprimées dans les rapports régionaux du Panel de Citoyens Européen*, décembre 2007, p. 20.

<sup>1625</sup> En juillet 2006, le conseil régional transmet un formulaire de commentaire de l'avis citoyen à l'ensemble des 11000. La date limite du renvoi de ce document est le 2 octobre 2006.

<sup>1626</sup> Un bilan des réponses de 323 personnes (parmi les 11000) ayant répondu au questionnaire est toutefois réalisé. Ce bilan indique qu'une « grande majorité des répondants félicite l'initiative de la Région et la salue comme pouvant faire vivre et renouveler la démocratie », qu'un accord général se dégage sur le fond de l'avis, même si « de manière minoritaire cependant, des réserves sont émises sur la non exhaustivité du rapport, son « jargon », son caractère angélique et utopique, trop généraliste, pas suffisamment étayé par des cas concrets » et que « certains pointent quelques contradictions, le manque de réflexion sur la question du financement de ces recommandations alors que d'autres remarquent que beaucoup de recommandations existent et/ou ont déjà été mises en œuvre. Conseil régional Rhône-Alpes, *Bilan des 323 réponses de citoyens sollicités pour faire leurs remarques sur l'avis citoyens*, document interne DPERC, 6 p.

charge de la démocratie participative, comme une ressource alimentant leur propre action, tendance qu'incarne parfaitement le lien entretenu avec les « 11000 » :

« Quand même, il y a une originalité en Rhône-Alpes, c'est que contrairement à ce qu'il se fait dans les pays du nord, où là-haut c'est 50 citoyens un point c'est tout, là c'est 50 citoyens, c'est les 11000... leur avis est intégré. Le lien, le prolongement il se fait aussi comme ça, le lien entre les réunions publiques et le prolongement il se fait aussi comme ça. C'est-à-dire les 11000 continuent d'être associés à la réflexion sur les thématiques pour lesquelles ils se sont réunis en réunion. Et puis le CESR. Donc, ateliers, 11000, CESR. Et puis bien sur conseil régional. »  
(Entretien, élu)

Plus précisément, la coalition se saisit de cette première expérience de démocratie participative de deux manières distinctes mais corrélées. Dans un premier temps, l'administration régionale se dote d'une capacité d'expertise propre, liée à deux éléments essentiels. D'une part, la procédure d'appel d'offre permet une formation pratique. En effet, le recrutement d'*Economie et Humanisme* n'a pas été imposé par les fondations européennes et a donné lieu à un appel d'offre classique. La rédaction du cahier des charges, la réception et l'étude des propositions et le choix final du prestataire permettent aux agents régionaux de déterminer ce qu'ils entendent instaurer méthodologiquement avec les Ateliers Citoyens, de découvrir les différentes opportunités à leur disposition, en bref de formuler explicitement leur demande et leur offre en matière d'exercice délibératif :

« Ben comme c'est la *chef d'équipe* qui venait un peu au nom d'*Economie et Humanisme* proposé ça, c'était difficile de... donc on a... on a fait un appel d'offre. ARENES [*autre prestataire*] est arrivé ex-æquo à peu près avec *Economie et Humanisme*, déjà et on a donné à *Economie et Humanisme* parce que voilà... parce que moi j'estimais qu'on leur devait ça quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

D'autre part, la présence d'un stagiaire soucieux d'agir dans une administration où il espère trouver ses premiers débouchés professionnels complète cette expertise. Son implication dans le projet va impacter la maîtrise globale du dispositif par l'administration. Tout d'abord ce dernier se voit confier la tâche très concrète de l'organisation logistique des séances. Cet élément n'est pas anodin. La gestion des hébergements, logements et remboursements est une partie très importante de l'administration spécialisée dans la démocratie participative. Et le jeune stagiaire acquiert une maîtrise directe de cette capacité :

« Il se trouve que j'essayais de trouver ma place dans le dispositif en étant force de proposition, j'ai fini par la trouver en étant un petit peu catapulté responsable logistique en quelque sorte. En gros... enfin catapulté c'est un terme un peu fort, mais l'idée c'est que je... on m'a délégué un petit peu l'organisation pratique de ces rencontres, de ces ateliers, sachant que c'est trois week-ends qui se passent à la région, il y a de l'hébergement, il y a de la restauration, des trucs qui ont

pas grand-chose à voir avec la participation citoyenne, même si c'est les conditions, en fait c'est tout ce qui est conditions indispensables à la réussite du dispositif. J'ai pu prendre conscience de l'importance de ces choses là, que je sous-estimais un petit peu quand même » (Entretien, fonctionnaire)

D'un autre côté, le stagiaire conduit une évaluation permanente du dispositif dans le cadre de son rapport de stage<sup>1627</sup>, parallèlement avec le dialogue entamé entre la région et le prestataire. Celui-ci procède à des séries de questionnaire à chaud afin de recueillir les impressions des participants. Chaque séance de l'atelier fait donc l'objet d'un rapport interne sur les réactions immédiates des participants. Ces rapports permettent d'identifier les problèmes d'une séance sur l'autre. Les réactions récoltées attestent d'une adhésion d'ensemble<sup>1628</sup>, même si les avis se partagent sur les exercices proposés lors des travaux<sup>1629</sup> et des craintes exprimées quand à la tenue et la nature des débats<sup>1630</sup>. Par leur intermédiaire, l'administration dresse ainsi un bilan des critiques et points positifs de la méthode engagé et alimente une vision propre du dispositif. Malgré des problèmes de positionnement, ce travail d'évaluation permet à la région de se constituer un stock de connaissances et de pratiques non négligeable :

« Du coup la partie évaluation a clairement été biaisée en fait. Après j'ai eu un vrai problème de positionnement. Comment est ce que je pouvais écrire un document d'évaluation alors que j'avais fait parti moi-même de l'équipe d'organisation... la question a été un petit peu résolu en disant, ce sera un document d'évaluation, mais ce sera aussi, aussi et surtout, un document témoin, un document de mémoire, un compte rendu de ce qui s'est dit, de ce qui s'est passé pendant ces réunions. » (Entretien, fonctionnaire)

Le travail du stagiaire apparaît comme d'autant plus important que l'évaluation commandée par ailleurs au prestataire se fait attendre. Mais à travers le positionnement ambigu de son administration (observatrice du dispositif, mais support logistique de celui-ci), la coalition parvient à constituer une capacité interne de gestion concrète et d'exigences d'organisation qui seront réactivées et activées par la suite, dans la totalité des Ateliers Citoyens.

Dans un deuxième temps, le vice-président, appuyé par le directeur de la DPERC se saisit du travail de l'Atelier Citoyen pour agir dans le jeu politique classique. Alors que le CESR émet un avis très

---

<sup>1627</sup> Le stagiaire réalise trois évaluations (document interne DPERC), au sortir des trois session : « Session 1 : évaluation a chaud », 3 p. ; « Session 2 : évaluation a chaud », 4 p. ; « Session 3 : évaluation a chaud », 4 p. Ces rapports sont toutefois distincts du rapport rendu par le stagiaire dans le cadre de son stage (Tardy 2006).

<sup>1628</sup> En réponse à la question « Quelle est votre satisfaction générale sur le panel citoyen ? », 18 très bonne, 13 plutôt bonne, deux plutôt mauvaise et 0 très mauvaise (Rapport d'évaluation session n°3).

<sup>1629</sup> Par exemple, un travail de type « photo-langage » a été « diversement apprécié » par les participants (Rapport d'évaluation session n°1)

<sup>1630</sup> Rapport d'évaluation session n°2

mitigé sur le travail de l'Atelier Citoyen<sup>1631</sup> et que la conseillère déléguée en charge de l'agriculture constate que tout ce qu'a suggéré l'Atelier Citoyen a déjà été mis en place en Rhône-Alpes<sup>1632</sup>, le quatrième vice-président et la DPERC organisent et mettent en scène l'insertion du panel dans l'institution régionale. Les panélistes sont tout d'abord invités à se rendre dans les commissions thématiques pour présenter leurs travaux : les commissions 7, 12 et 5<sup>1633</sup> accueillent deux rapporteurs du panel, en présence d'autres panélistes inscrits. En point d'orgue de ce mouvement d'insertion, l'assemblée plénière reçoit, le 1<sup>er</sup> décembre 2006, le panel citoyen pour une audition, organisée lors d'une suspension de séance. Cette séance extraordinaire est tout d'abord l'occasion de présenter un bilan d'étape de la démocratie participative en région Rhône-Alpes, par l'entremise de Jean-Jack Queyranne<sup>1634</sup>. Cette présentation, si elle se contente de décrire les initiatives enclenchées, est l'occasion pour la délégation à la démocratie participative de réapparaître à la tribune du conseil régional, pour la première depuis le vote du rapport de décembre 2005 et de s'affirmer cette fois-ci de manière indépendante, par le biais d'un dispositif qu'elle a elle-même conduit. Le principe d'une confrontation entre le panel et l'assemblée est fortement appuyé par le directeur de la DPERC, qui conçoit cet événement comme un symbole fort de l'affirmation d'une volonté politique, en se référant à son expérience passée du Grand Lyon :

« Au départ il y avait que des ennemis. Pas forcément des ennemis mais des gens qui disaient à quoi ça sert ? Qu'est ce que ça apporte ? Qu'est ce que des citoyens viennent faire dans une assemblée plénière ? Donc il a fallu qu'on... ça s'appelait pas assemblée plénière. Nous on dit toujours qu'ils sont passés devant l'assemblée plénière, mais non, ça s'est fait avant l'assemblée plénière. [...] Parce que dans une séance du conseil de communauté [du Grand Lyon], [Raymond] Barre avait dit bon maintenant, je suspends la séance parce que je veux donner la parole à des grands témoins de ce qui se passe dans la démarche Millénaire 3 et comment on a mis au débat Millénaire 3 et avant d'en débattre entre nous élus, je voudrais que vous ayez cet éclairage de la

<sup>1631</sup> Après avoir rappelé que « le CESR est (donc) une instance essentielle d'expression de la société civile organisée laquelle, entend être à l'articulation de la représentation politique et de toutes les formes de démocratie participative », le bureau insiste sur le fait que ces Ateliers Citoyens ne doivent en aucune manière se substituer à la consultation des corps organisés, que les panélistes sont peu représentatifs et irresponsables, que leurs avis sont parfois mal formulés, en raison d'un manque d'expertise qui conduit les CESR à s'interroger sur « la valeur à accorder aux avis de citoyens qui sont amenés à se prononcer sur des dossiers d'une grande complexité ». Il est ensuite reproché au panel de ne pas traiter la question européenne, comme annoncé, de fournir des éléments peu novateurs et de négliger certaines problématiques (comme celle de l'interaction entre espace urbain et espace rural). Cf. CESR Rhône-Alpes, *Position du Bureau du CESR sur la démarche « Atelier Citoyen : Le rôle et l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes »*, 3 p.

<sup>1632</sup> Dans une note interne en date du 11 décembre 2006, la conseillère déléguée signale, en guise de réponse à l'avis citoyen, l'ensemble des politiques déjà mises en œuvre. Elle évoque ensuite la possibilité d'associer le panel à la réforme du PRADR qui se tient mi-2007, sans que cette proposition ne soit suivie d'effet.

<sup>1633</sup> Commission 7 : Aménagement et animation du territoire et du développement durable, le 23 novembre 2006, Commission 12 : organisation générale, finances et démocratie participative, le 24 novembre 2006, Commission 5 : Développement rural et agriculture, le 24 novembre 2006. Les deux rapporteurs du panel sont à chaque fois différents et présentent l'aspect de l'avis spécifiquement adressé à la commission.

<sup>1634</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Point d'étape sur la démocratie participative et présentation de l'avis citoyen sur le rôle et l'avenir des zones rurales en Europe*, séance plénière du 1er décembre 2006, 8 p.

société civile. Et donc il y avait, je sais pas, 5 ou 6 grands témoins de Millénaire 3 qui avait pris la parole devant les élus. Et après Barre les avait remerciés, avait demandé aux élus s'ils voulaient poser des questions, il y en avait eu très peu, il avait remercié les gens, ils étaient repartis dans la partie public et puis l'assemblée avait débattu, donc là les groupes politiques avaient pris la parole, de Millénaire 3 et de ce qui était en train de se passer. Donc moi mon modèle c'était ça. »

(Entretien, fonctionnaire)

Cette confrontation symbolique, organisée au sein de l'instance politique régionale, s'orchestre de la manière suivante. La vice-président introduit la rencontre par un discours général, suivi d'un film sur l'Atelier Citoyen, suite à quoi trois panélistes désignés par leurs collègues viennent présenter l'organisation de l'Atelier Citoyen, ses conclusions, puis ses attentes. A la suite de ces interventions, les différents groupes politiques sont invités à s'exprimer et à adresser leurs questions aux panélistes. La division officielle entre opposition et majorité se met alors en scène. Les groupes de gauche supportent la démarche et interpellent les panélistes sur leurs attentes, alors que les groupes de droite fustigent la démarche. L'UDF rappelle que la démocratisation de la vie politique passe avant tout par la parité et la fin du cumul des mandats, tandis que le FN réclame la généralisation du mode de scrutin proportionnel. L'UMP, par la voie de sa représentante au sein du comité technique, émet une série de critiques déjà énoncées : il est reprocher à la majorité de contourner les corps intermédiaires<sup>1635</sup>, de menacer le pouvoir politique<sup>1636</sup>, d'instaurer « un tribunal de citoyens qui nous critique, nous juge sans proposer de solution concrète et surtout réalisable »<sup>1637</sup>, avant de reprocher aux citoyens de réclamer des indemnités alors que les conseillers municipaux ne sont pas indemnisés<sup>1638</sup> et pour finir de livrer des éléments bien peu intéressants<sup>1639</sup>. Au-delà de ces éléments polémiques, la totalité des échanges s'accordent sur un point : il est primordial de respecter la division du travail politique entre élus et électeurs. Les panélistes présents à la tribune sont d'ailleurs

---

<sup>1635</sup> « Il est suicidaire de vouloir contourner les corps intermédiaires de notre République qui représentent les citoyens pour entrer dans une démocratie participative où chaque citoyen panéliste ne représente plus que lui-même », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006, In extenso*, p. 24.

<sup>1636</sup> « Enrichir le processus de décision ultérieur, oui ! Se méfier des élus, non ! Car certains panélistes ont attiré l'attention sur le fait de contrebalancer le pouvoir des maires tout simplement. C'est écrit », in conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006, In extenso*, p. 24.

<sup>1637</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006, In extenso*, p. 24.

<sup>1638</sup> « Mesdames et messieurs les panélistes, devant la commission « Aménagement du territoire », vous avez osé demander une indemnisation sous forme de défiscalisation pour votre participation à la vie démocratique de notre pays. Savez-vous, mesdames et messieurs les panélistes, que des élus, nombreux, dans les petites communes qui travaillent de façon permanente, assidue, qui sont responsables et même quelquefois pénalement responsables, rendent compte chaque jour à leurs administrés. Ils le font bénévolement j'insiste- sans indemnités. D'ailleurs, puisque vous voulez vous investir comme vous l'avez exprimé ce matin, n'hésitez surtout pas à vous inscrire sur les listes municipales en 2008 ! », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006, In extenso*, p. 25.

<sup>1639</sup> « Je n'en dirais pas plus sur le rendu de vos axes de travail car nous constatons qu'il s'agit d'une redite de nos réflexions et de nos travaux en tant qu'élus locaux, régionaux et nationaux », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006, In extenso*, p. 23.

les premiers à l'affirmer<sup>1640</sup>. Au final cette présentation est l'occasion de cristalliser de nouveau les mêmes débats et surtout d'illustrer par un acte politique symbolique l'engagement actif du vice-président chargé de la démocratie participative pour donner un accès concret et visible au processus de décision pour les citoyens « lambda ». Il s'agit ainsi de rendre visible, mais aussi de théâtraliser, cette incursion des « citoyens » dans l'arène politique qu'est le conseil régional. Les publications, indépendantes ou non<sup>1641</sup>, consécutives à cette séance incarnent logiquement cette posture. Malgré l'évidence d'un impact limité des recommandations de l'avis citoyen, les problèmes liées à la sélection des participants qui sont assumées et débattues ouvertement<sup>1642</sup>, la logique d'usage politique de ces ateliers par la coalition en charge de la démocratie participative est désormais instituée et ne fera que se démultiplier par la suite.

### 3) Atelier citoyen « évaluation » : le coup administratif

Le cycle des Ateliers Citoyens, démarrés sur un thème imposé, connaît sa deuxième « exception » dès 2006. En effet, sur initiative du directeur de la DPERC, se tient une « expérimentation citoyenne », dénommée comme telle par les agents en charge de la démocratie participative, pour ne pas la confondre avec le cycle des Ateliers Citoyens. Cette expérimentation qui prend place dans un autre secteur d'activité de la DPERC, l'évaluation (a), obéit à un bricolage reproduisant en les grossissant les problèmes rencontrés par le premier tirage au sort, en les assumant (b) et en constituant un acte symbolique permettant d'alimenter les positionnements politiques de tous les élus impliqués (c). Nous faisons état de la tenue de cet évènement ambigu et peu visible, même au sein de

---

<sup>1640</sup> Les réponses des citoyens illustrent leur souhait de préciser leur place et leur rôle dans cet exercice d'Atelier Citoyen. Les propos de Mme Moreau, une des panélistes rapporteuses de l'avis sont, on ne peut plus, explicites : « Nous tenons à préciser que, pour nous, la démocratie participative n'a pas lieu de se substituer à la démocratie représentative mais elle doit permettre au citoyen d'être associé à la prise de décision. La démocratie participative ne remet pas en cause les pouvoirs, les prérogatives des élus. Ils continuent d'exercer leur pleine et entière fonction de voter, de décider. La démocratie participative et la démocratie représentative ne sont pas incompatibles, elles se complètent. », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006, In extenso*, p. 8.

En réponse aux attaques de la droite, une autre citoyenne entreprend de répondre à l'invitation à s'engager dans les instances existantes : « Bien entendu, on nous dit qu'on ne voit personne assister au conseil municipal. Je suis tout à fait d'accord avec vous Madame, mais quelle est notre situation de simples citoyens dans un conseil municipal ? Nous sommes là pour écouter. Que faisons-nous d'autre qu'écouter ? Écouter ne nous suffit pas », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Procès-verbal de la séance plénière du 1<sup>er</sup> décembre 2006*, p. 29.

<sup>1641</sup> La presse se fait l'écho de cette rencontre : L'Humanité fait état de la rencontre (« Nous sommes des experts du quotidien », *L'Humanité*, 4/12/2006), ainsi que Le Dauphiné Libéré (« La parole aux Rhônalpins », *Le Dauphiné Libéré*, 03/12/2006) ce dernier insistant d'avantage sur l'intervention de l'élue UMP siégeant au sein du comité technique. De son côté, la DPERC, assistée d'Economie et Humanisme, publie une édition spéciale de *La démocratie participative en pratiques* (n° spécial, janvier 2008).

<sup>1642</sup> L'édition spéciale de *La démocratie participative en pratiques* (n° spécial, janvier 2008) énonce très clairement les problèmes : il est ainsi expliqué que « la diversité n'était pas suffisante sur le plan de l'opinion et de l'engagement » (p. 7), que « des défections plus fortes que prévues modifient la physionomie du panel : à dominante très urbaine et « classe moyenne », il est un peu moins représentatif que prévu » (p. 8) et que « le thème a semblé trop vaste et les objectifs de l'atelier n'ont pas été assez clairement définis » (p.8). L'analyse annonce ensuite qu'une clarification des règles de prise en compte et d'exploitation des travaux de l'Atelier Citoyen par le conseil régional (impact décisionnel, ouverture d'un débat public etc.) est absolument indispensable à la poursuite de ce type d'expériences.

la DPERC, pour deux raisons : premièrement, il incarne l'autonomie et la compétence acquise par l'administration ; deuxièmement, il montre comment des perspectives politiques différentes (portées par deux vice-présidents distincts) se partagent aisément une même technique de délibération.

#### a) Contexte d'implantation

Comme signalé à de nombreuses reprises, la DPERC a la charge de plusieurs missions, parmi lesquelles l'évaluation des politiques publiques. Cette mission constitue un chantier politique important<sup>1643</sup>, au même titre que la démocratie participative et nécessite un fort investissement du directeur de la DPERC. Autour de cette mission se forme une coalition distincte de celle existant sur la démocratie participative. Il obéit toutefois à la même configuration : un conseiller régional délégué, le directeur de la DPERC et deux chargés de mission appartenant à la DPERC. Or, c'est dans le cadre des activités de cette autre coalition que va s'enraciner le deuxième Atelier Citoyen conduit par la DPERC. Au début de l'année 2006, alors que l'Atelier Citoyen « ruralité » bat son plein, le directeur de la DPERC apprend que le 7<sup>ème</sup> congrès de la Société Française d'Evaluation (SFE)<sup>1644</sup> se déroule à Lyon les 20 et 21 juin 2006. La SFE, qui souhaite cibler ces rencontres sur le thème des destinataires, acteurs et utilités de l'évaluation, contacte la région Rhône-Alpes pour solliciter son appui. C'est le directeur de la DPERC qui se fait le relais de cette demande, immédiatement saisie par conseiller régional délégué à l'évaluation. La dimension « citoyenne » de l'évaluation ne tarde pas à s'imposer comme une des thématiques mises en valeur par le conseil régional :

« C'est-à-dire qu'on est contacté par la Société Française d'Evaluation, qui dit on veut faire notre colloque annuel à Lyon, [...] et le thème c'est : l'évaluation pour qui, par qui etc. ? Et donc le conseiller délégué à l'évaluation dit ben oui, ça nous intéresse, on va vous aider. Donc on les a financé<sup>1645</sup>, on était membre du comité de pilotage, du comité d'organisation, bon on a fait ce qu'il fallait. Et puis bon on dit *au conseiller délégué*, bon... pour qui ? Pour les citoyens. Donc on pourrait essayer d'associer des citoyens à ça. » (Entretien, fonctionnaire)

Ni le quatrième vice-président, ni les fonctionnaires en charge de la démocratie participative ne sont impliqués dans ce projet. Le recours aux « citoyens » se place dans un cadre politique et intellectuel

---

<sup>1643</sup> Une démarche généralisée d'évaluation des politiques régionales est adoptée par la délibération n°05.12.600 du 21 juillet 2005, soit près de six mois avant la Délibération concernant la démocratie participative. Une dizaine d'évaluations sont conduites entre 2005 et 2010 par la DPERC et notamment des évaluations concernant les CTEF (2008) et la démarche générale de démocratie participative (2009).

<sup>1644</sup> La Société Française de l'Évaluation, fondée en 1999, a pour vocation de favoriser le développement de l'évaluation en France, notamment au sein des collectivités en charge de l'élaboration des politiques publiques. Cette association entend regrouper les acteurs professionnels (fonctionnaires territoriaux, nationaux, consultants, universitaires etc.) du champ de l'évaluation afin de le structurer et de promouvoir les pratiques évaluatives. Les particuliers et les institutions peuvent y adhérer.

<sup>1645</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, délibération n° 06.12.187 du 16 mars 2006. La somme forfaitaire attribuée est de 20000 Euros.



bien différent du premier Atelier Citoyen. En effet, le profil du conseiller délégué se distingue très nettement de celui du vice-président chargé de la démocratie participative : il est en effet professeur émérite d'économie politique à l'Université Lyon 2, adjoint à la Ville de Lyon en charge de l'administration générale et aux ressources humaines. Elu conseiller régional (PS) en 2004, il prend en charge les questions d'évaluation. N'étant pas vice-président (mais conseiller délégué), il se situe quelque peu à l'écart des tensions de l'exécutif et entreprend une démarche d'expérimentation et de réflexion simultanée sur la portée de l'évaluation, dans le prolongement de son parcours de recherche. C'est à l'aune des enjeux du management du secteur public, faute de s'aligner sur des modes de gestion issus du secteur privé, que doit se poser la question « des outils et des méthodes de rationalisation qui doivent lui être spécifique » (Jacot 2007, p.17), qu'émerge le « souci » du citoyen chez l'élu régional. Souhaitant promouvoir des modes d'évaluation incluant des dispositifs de démocratie participative, le conseiller délégué à l'évaluation affirme ainsi qu'« impliquer les citoyens s'impose déjà pour assurer la crédibilité et accroître la qualité des informations qui seront collectées et traitées dans le cadre d'une gestion centrée sur les résultats » (Jacot 2007, p.19), ou encore qu'un « lien étroit s'établit ainsi entre évaluation et démocratie participative » (Jacot 2007, p.20). La démocratie participative est citée par le conseiller délégué comme un enjeu précis et distinguable d'autres termes usités dans la sphère politique<sup>1646</sup> et constitue un véritable étendard pour l'élu, qui entend redéfinir la place des différents acteurs parties prenantes des procédures d'évaluation autour de ce nouvel enjeu. La décision de conduire une « expérimentation citoyenne » dans le cadre du congrès de la SFE est donc adoptée en fonction de la posture politique de l'élu et du soutien logistique de la DPERC. Le deuxième « Atelier Citoyen » se tient ainsi aux marges de la délégation qui expérimente le processus dans une plus grande ampleur au même moment.

#### *b) Choix d'expertise et de tirage au sort*

L'expérience délibérative menée dans le cadre de la septième journée de la SFE est d'une importance logistique bien moindre que les autres expériences. La conduite logistique du panel est confiée à un des deux chargés de mission spécialisé dans l'évaluation des politiques publiques. Ce dernier, sous la direction du directeur de la DPERC, a la charge de recruter le prestataire pour l'occasion : le cabinet d'étude *Missions Publiques*, notamment auteur d'un rapport en Ile-de-France. Ce prestataire a un statut particulier : en effet, comme nous aurons l'occasion de le voir, l'agence

---

<sup>1646</sup> « Cette perspective ne se fonde pas seulement sur des exigences d'une « bonne gestion » ou d'une « bonne gouvernance », mais s'enracine plus profondément dans les aspirations à une véritable « démocratie participative » [...] Au-delà d'une aspiration parfois délibérément exacerbée, il s'agirait d'aller vers une démocratie « délibérative », articulant les deux dimensions « représentative » et « participative » et ne réduisant pas la citoyenneté au seul moment d'un vote périodique mais visant à l'intervention possible des citoyens aux différentes étapes de l'action publique. » (Jacot 2007, p. 19).

participe à ce congrès de la SFE en tant qu'intervenant, au titre d'une expérience conduite en Nord-Pas-de-Calais, dont nous ferons état ultérieurement. L'expérimentation citoyenne est donc l'occasion de faire émerger un troisième prestataire susceptible de prendre à son compte la garantie du bon déroulement des expériences délibératives.

Cette expérimentation citoyenne se déroule de la manière suivante. Un tirage au sort de 30 personnes est commandé au laboratoire PACTE et réalisé en 2006, toujours sur le fichier des 11000 et selon des modalités de tirage au sort strictement similaires à celles de l'Atelier Citoyen. Vingt personnes acceptent de répondre à la sollicitation régionale : dix hommes et dix femmes, en provenance des départements du Rhône (7), de la Loire (4), de Haute-Savoie (4), de l'Ain (2), de Savoie (1), de la Drôme (1) et de l'Isère (1). La proportion de retraités (11 personnes) est très importante. Mais ce tirage au sort est également complété par l'apport de dix autres personnes volontaires, en provenance du « collectif des 22 » (cf. *supra*)<sup>1647</sup>. La constitution de ce panel de 30 personnes ne pose pas les problèmes de constitution que nous avons pu observer dans le cas de l'Atelier Citoyen « ruralité ». L'enjeu est moindre et la présence du collectif de citoyen rend de toute façon caduque l'idée d'un panel de citoyens tirés au sort. Les participants ne sont d'ailleurs pas indemnisés (seulement pris en charge au niveau de leurs déplacements et de leurs repas) à la différence de l'Atelier Citoyen « ruralité ». Une fois le panel citoyen constitué, une journée de formation est proposée aux « citoyens » : elle a lieu le 10 juin 2006 dans les locaux du conseil régional. Elle est animée conjointement par les services du conseil régional, le conseiller délégué à l'évaluation et Missions Publiques. Cette journée entend « sensibiliser » les membres du panel aux enjeux de l'évaluation des politiques publiques. La construction de l'avis se déroule ensuite sur les deux jours du colloque (20-21 juin) selon une méthode élaborée et garantie par le prestataire (cf. Annexe 10-2). Si une version provisoire de l'avis permet aux citoyens impliqués dans la démarche de faire état de leurs réflexions à la tribune de la table ronde finale du colloque, la version définitive de l'avis est rédigée en plusieurs étapes : une version améliorée de l'avis, rédigée par le prestataire, est livrée pour débat lors de deux réunions les 28 et 29 juin 2006, à laquelle les citoyens peuvent apporter leurs modifications (jusqu'au 6 juillet), avant le rendu de l'avis définitif le 19 juillet 2006.

### *c) Résultats et sens de la démarche*

Dans cet avis citoyen<sup>1648</sup>, les participants au panel affirment une série de positionnement d'ordre général sur le thème de l'évaluation. Après avoir félicité la démarche dans laquelle s'est inscrite leur

---

<sup>1647</sup> On retrouve notamment Guillaume Pillard, parmi les participants à cet expérience.

<sup>1648</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Expérimentation citoyenne des 7<sup>ème</sup> Journées Françaises de l'Evaluation, Lyon, 20 et 21 juin 2006, Avis du groupe de citoyens relatif à la place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques*, 2006, 7 p.

participation<sup>1649</sup>, les citoyens affirment l'ambition globale et plutôt floue d'un « développement plus large, moins formel et plus permanent d'une sorte de culture d'évaluation (un état d'esprit ?), permettant d'enrichir la démocratisation des processus de décision et d'élargir le débat public »<sup>1650</sup>. En s'appuyant sur les trois questions qui leur étaient soumises plus spécifiquement dans le cadre de leurs travaux<sup>1651</sup>, les citoyens soulèvent ensuite quelques propos centraux. Ainsi, l'avis affirme que la place des citoyens ne doit pas être érigée en contre-pouvoir, mais constituer un complément permettant d'enrichir la décision<sup>1652</sup>; que les « simples citoyens » ne doivent pas se substituer aux « citoyens engagés et organisés » (p. 5); que la place des citoyens doit varier selon le processus d'évaluation (et le moment où sont sollicités les citoyens); et que la tenue de ce type d'exercice destinée à associer les citoyens doit être la source de contraintes pour l'ensemble des acteurs (décideurs, citoyens, experts), comme par exemple, dans le cas des citoyens, l'obligation de sélectionner des « personnes qui ne se connaissent pas, qui n'ont pas forcément l'habitude de prendre la parole et qui ne doivent pas devenir des « professionnels » de la participation à ce genre d'exercice » (p. 6). Les vertus de ce type de démarche sont principalement déclinées sous la forme de propriétés imputables aux « citoyens »: une pluralité de points de vue (« usagers, électeurs, contribuables, habitants »), une proximité avec les effets de l'action publique (« Ils voient de plus près les résultats et les impacts des politiques »), une motivation, qui peuvent être mobilisées afin de rappeler que « le bénéficiaire final de toute politique publique est le citoyen » et d'obtenir un « regard différent et complémentaire (à la fois plus distancié et plus concerné) de celui des élus, des professionnels et des experts », d'enrichir l'évaluation reposant sur une « approche vécue des territoires », de nourrir le débat électoral et d'aider les élus dans leur prise de décision. L'avis se présente donc comme la mise au jour explicite des « potentialités » de la population mobilisables par les démarches d'évaluation. Le document finalement produit est un manifeste, plus qu'un avis substantiel, comme le sera quelques mois plus tard l'avis de l'Atelier Citoyen « ruralité ».

Présenté par fragments lors du congrès de la SFE, l'avis citoyen sera « entendu » par les différentes institutions, sans pour autant avoir d'utilisation concrète. Toutefois, la tenue de cette expérience est

<sup>1649</sup> « La plupart d'entre nous a affirmé le grand intérêt personnel trouvé à cette démarche », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Expérimentation citoyenne des 7<sup>èmes</sup> Journées Françaises de l'Évaluation, Lyon, 20 et 21 juin 2006, Avis du groupe de citoyens relatif à la place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques*, 2006, p.3.

<sup>1650</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Expérimentation Citoyenne des 7<sup>èmes</sup> Journées Françaises de l'Évaluation Lyon, 20 et 21 juin 2006, op.cit.*, p.3.

<sup>1651</sup> 1. « Quelle est la place des citoyens dans l'évaluation ? Quel est l'intérêt d'avoir leur rôle renforcé ? », 2. « Quel pourrait être le rôle des citoyens tout au long du processus d'évaluation ? », 3. « Quelles sont les conditions à remplir pour qu'ils puissent occuper la place souhaitée? ».

<sup>1652</sup> « Nous pensons donc que le rôle des citoyens dans l'évaluation, n'est pas d'exercer un contre-pouvoir, par rapport à ceux qui détiennent le pouvoir ; il est d'apporter un point de vue supplémentaire dans l'évaluation, au même plan que celui des élus, des gestionnaires, des experts et des autres acteurs, pour enrichir le processus de décision ultérieur », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Expérimentation Citoyenne des 7<sup>èmes</sup> Journées Françaises de l'Évaluation Lyon, 20 et 21 juin 2006, op.cit.*, p. 4.

l'objet d'un usage politique et administratif entrant largement en écho avec les constats tirés du premier Atelier Citoyen. D'une part, il semble évident que la collaboration avec un nouveau prestataire dans un contexte politique différent (celui des politiques d'évaluation) permet à l'administration régionale de renforcer son emprise sur la gestion logistique du dispositif délibératif. Le directeur de la DPERC, en proposant la tenue de ce type d'exercice en dehors des frontières politiques de la démocratie participative, s'affirme comme l'instigateur et le responsable de ces instruments. Le rapprochement entre des préoccupations plus « managériales », incarnées par le conseiller délégué à l'évaluation et le travail participatif de la DPERC permet de défaire l'image d'une administration (trop ?) proche d'un vice-président résolument tourné vers l'enjeu des mobilisations sociales et politiques. D'autre part, la tenue de cette expérience est malgré tout l'occasion pour le quatrième vice-président d'ajouter une corde à son arc. Ce dernier, qui assiste à la journée de la SFE, est régulièrement sollicité et associé (formellement) à la démarche, il est aussi destinataire de l'avis ; il suit de manière bienveillante la démarche, en profitant même pour faire la rencontre de personnalités qui deviendront des invités de marque de la Rencontre Mondiale de 2007<sup>1653</sup>. Si le travail de l'expérimentation citoyenne est l'objet d'une publication, dans un ouvrage collectif consécutif à cette journée<sup>1654</sup>, l'expérimentation citoyenne est également l'objet d'un numéro spécial de la revue *La démocratie participative en pratiques*<sup>1655</sup>. L'initiative du directeur de la DPERC s'avère bénéfique pour l'ensemble des membres de la coalition, mais permet surtout d'alimenter l'assise technique et procédurale des agents administratifs, devenus au fil de cette année 2006 des « techniciens » disposant d'une expérience.

#### 4) Ateliers citoyens « transport » : exister régionalement

Dans la mesure où l'expérimentation citoyenne « évaluation » ne se situe pas sur le même plan politique et méthodologique que l'Atelier Citoyen « ruralité », l'Atelier Citoyen tenu sur les politiques de transport peut être considéré comme le deuxième exercice de ce type d'atelier. Mobilisé sur le thème des transports, prévu par la délibération de novembre 2005, cet Atelier Citoyen s'insère dans un contexte très différent de celui observé sur les questions de ruralité. En effet, c'est à l'occasion de la révision du Schéma Régional des Transports, abordée précédemment, que l'Atelier Citoyen prend place. Rencontrant l'hostilité d'une administration sectorielle (transport) déjà engagée dans son propre exercice de concertation, jugeant que l'Atelier Citoyen lui est imposé à la suite

---

<sup>1653</sup> C'est à cette occasion que le vice-président fait la connaissance d'Oumoul Kahyri Ba Tall, Présidente de la Société Africaine d'Évaluation, qui participera à la table-ronde finale du 12 décembre 2007.

<sup>1654</sup> Groupe Expérimentation Citoyenne de la région Rhône-Alpes, « La place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques : le point de vue d'un groupe de citoyens », in H. Jacot, A. Fouquet (dir.), *Le citoyen, l'élu et l'expert, pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 213-220.

<sup>1655</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *La démocratie participative en pratiques*, n° spécial, novembre 2006.

d'accord politique et échaudée par l'expérience de l'Atelier Citoyen « ruralité » (a), la DPERC mobilise ses toutes nouvelles compétences et s'adjoint les services d'un nouveau prestataire, jugé plus professionnel. Si les techniques d'animation et de tirage au sort évoluent (b), le combat pour la reconnaissance symbolique des participants à l'Atelier Citoyen (les panélistes) ne fait que s'accroître et devient l'objet de véritables stratégies de la DPERC (c). L'enjeu de cet Atelier Citoyen est très clair : la démocratie participative, telle qu'elle se définit à travers les Ateliers Citoyens, a pour but d'associer, ne serait-ce que symboliquement le « citoyen » à la définition des orientations de la plus importante des politiques régionales.

#### a) Contexte d'implantation

La révision du SRT, lancé par le vice-président en charge des transports en 2006, constitue une opportunité d'action pour la coalition en charge de la démocratie participative. Le quatrième vice-président et le directeur de la DPERC sollicitent, dès l'origine du projet, le vice-président en charge des transports pour la mise en place d'un Atelier Citoyen, tenu dans le cadre de cette révision. Les transports, principale compétence régionale, figure parmi les thèmes envisagés par la délibération annonçant les Ateliers Citoyens. La révision du document structurant de la politique régionale en la matière est l'occasion pour les chefs de file de la démocratie participative d'accrocher pour la première fois un thème central des politiques régionales. Négocié entre acteurs politiques<sup>1656</sup>, la décision de mettre en place un Atelier Citoyen est annoncée à la DTIC à la fin de l'année 2006. Or, cette annonce survient alors que le schéma de concertation élaboré par les responsables du SRT est déjà programmé et largement avancé. Les réunions publiques de janvier/mars sont prévues, les premières ébauches du document apparaissent. Les responsables du SRT (chargé de mission), du service étude et projet (chef de service) et le Directeur Général Adjoint du pôle Territoire dans lequel est inclus la DTIC<sup>1657</sup> réagissent tous très négativement à l'annonce de cet Atelier Citoyen. Il est tout d'abord reproché l'annonce tardive d'un dispositif qui ne peut en aucune manière s'insérer dans le schéma de concertation déjà adopté :

« L'arrivée de l'atelier citoyen nous a pas plu du tout, parce que ça arrivait beaucoup trop tard pour qu'on puisse le prévoir. Et comme on était assez peu nombreux sur le sujet puisqu'elle était seule et que la DPERC, on connaît un peu sa façon de faire d'un point de vue des moyens... c'est-à-dire, lorsqu'il y a quelque chose à faire, il faut qu'il y ait une direction qui porte le thème qui

---

<sup>1656</sup> Le vice-président chargé des transports justifie son accord de la manière suivante : « Oui, parce que... bon parce que d'abord j'avais envie de lui [*le quatrième vice-président*] faire plaisir. Parce que c'était quand même le principal schéma, c'était logique de prendre le temps de faire ça. Voilà. Et puis ça me paraissait intéressant. » (Entretien, élu)

<sup>1657</sup> En 2006, la DTIC n'a pas de directeur : c'est donc le DGA, responsable du pôle qui assure provisoirement la direction du service.

s'en occupe à 100% et c'est pas notre métier, c'est pas le cœur de notre métier. » (Entretien, fonctionnaire)

Les « méthodes » de la DPERC sont également fort peu appréciées, dans la mesure où l'Atelier Citoyen est perçu comme un élément exogène, imposé par l'administration par des canaux non conventionnels, dérogeant aux échanges usuels inter-administratifs :

« Un atelier citoyen, moi j'aurai bien aimé y participer activement, le faire correctement, simplement ça doit être un travail sur lequel il doit y avoir du contenu, de la technique et du travail inter direction fort avant. Le fait que la DPERC passe par les élus, qui adorent quand même ce principe, surtout que c'est la région citoyenne nous met dans une position dans laquelle on peut difficilement refuser, ou collaborer avec une négociation de moyens. On était en fait devant un fait accompli où on dit non, forcément, plutôt que oui mais avec quelles conditions, parce que sinon on se fait manger. » (Entretien, fonctionnaire)

Mais les critiques émises par l'administration en charge des transports dépassent le seul cadre des méthodes. Les responsables du SRT voient d'un œil sceptique l'existence même des Ateliers Citoyens, assimilés à un amusement politique sans conséquence. Cette vision se base sur l'expérience de l'Atelier Citoyen « ruralité », qui a marginalisé la Direction de l'Agriculture et du Développement Rural (DADR), elle aussi sous la tutelle du pôle Territoire :

« Alors après si vous voulez, très honnêtement, moi les ateliers citoyens... moi je suis plus attentif, je vais le dire comme ça, je suis plus attentif à la construction de cette pensée régionale sur la démocratie participative que l'atelier citoyen en tant que tel. Vous voulez que je vous dise, l'atelier citoyen moi je l'ai vécu comme l'arrivée d'un gadget, justement parce qu'on venait de faire ce travail d'expression et de construction de la démocratie participative, les Assises, le panel, le machin et d'un seul coup, ha ben tiens on va partir sur un programme européen sur le sujet et puis tiens on va choisir le thème de la ruralité. Débat préalable sur est-ce que c'est le bon thème, est ce que c'est la bonne méthode, avec les services, voir avec le VP en charge, la conseillère déléguée en charge : nul, zéro. En gros, *le vice-président en charge de la démocratie participative a croisé la conseillère déléguée à l'agriculture* dans un couloir et lui a dit est-ce que tu es contre le fait que. Mais pourquoi on le fait ? Pourquoi on le fait ? Comment ça s'articule avec l'exercice de démocratie participative ? Là je vais être très sévère : aucune explication. Du coup faible motivation de la sphère administrative pour s'imposer dans un machin qui lui apparaît comme un, imposé par les collègues, deux, pas du tout expliqué et articulé avec l'exercice de démocratie participative par ailleurs. » (Entretien, fonctionnaire)

La construction indépendante du processus de concertation du SRADT s'oppose alors fortement à un dispositif étranger, dont l'administration ne parvient pas à déterminer l'utilité dans un travail déjà en cours :

« Mais si vous voulez quand on voit débarquer l'atelier citoyen, on voit pas du tout l'articulation avec ce qui est fait. Je crois que c'est un vrai sujet de préoccupation qui est de dire, est-ce qu'au fond la démocratie participative, c'est un machin qui vit sa vie de manière autonome, ou est-ce que c'est un truc qui est structurant de la conduite des politiques publiques régionales ? Cette question-là, c'est pas les ateliers citoyens qui y répondent. Ils ont plutôt tendance à déconstruire, ce qui s'était construit avant, vous voyez ce que je veux dire. » (Entretien, fonctionnaire)

Pour la première fois, la DPERC doit gérer de vives tensions internes à l'administration concernant la tenue d'un Atelier Citoyen. Le poids de la DTCl, plus importante direction en termes de nombre d'agents, composés de techniciens spécialistes des transports et d'une capacité d'expertise et de concertation interne (comités de ligne), change radicalement la donne par rapport à la tenue du premier exercice du genre concernant les espaces ruraux. Or, la gestion du conflit par la DPERC s'appuie sur les deux éléments essentiels déjà mis à jour dans le cas des schémas régionaux. D'une part, les agents de la DPERC perçoivent dans les réactions hostiles une peur du changement et un freinage administratif, qu'ils ont pour mission de contourner et de faire disparaître ; d'un autre côté, ils s'affirment comme gestionnaire indépendant de l'Atelier Citoyen, professionnels de la participation, réfutant ainsi l'argument d'une surcharge de travail. Ces deux éléments leur permettent d'établir des négociations et un dialogue avec les acteurs hostiles :

« Quand le *vice-président transport* dit au service transport, à la direction des transports, oui je veux un atelier citoyen, ils disent, ouais, c'est pas possible on n'a pas le temps, le timing, machin ! Moi je leur dis mais on s'occupe de tout, c'est prévu, voilà, vous nous avez donné le timing, on rentre dedans, on vous donnera le résultat au temps et où vous l'avez demandé. »  
(Entretien, fonctionnaire)

La DTCl est finalement très peu associée à la conduite de l'Atelier Citoyen, auquel elle s'intéresse peu en retour. La chargée de mission responsable du SRADT est sollicitée pour la constitution des « parties prenantes », comme nous le verrons et sur les thématiques de l'atelier, un responsable de la DTCl est auditionnée par l'Atelier Citoyen, mais l'essentiel de l'Atelier Citoyen se décide et se gère entre la DPERC et le prestataire. L'Atelier démarre en janvier 2007, parallèlement aux réunions publiques de concertation, sans que les modalités précises d'intégration de l'avis citoyen à la révision du SRT ne soit fixée. Toujours est-il que le premier Atelier Citoyen organisé sur un thème prévu par la délibération est organisé. Ce sera le seul.

#### *b) Choix d'expertise et de tirage au sort*

La DPERC aborde ce nouvel Atelier Citoyen avec une expérience plus conséquente et un premier regard sur les dysfonctionnements du premier Atelier Citoyen. La gestion proposée par *Economie et*

*Humanisme*, renforcée par les bilans critiques du jeune stagiaire (désormais embauché en CDD) donne lieu à un regard critique sur cette première expérience :

« Ils avaient un gestion un peu Ayatollah (sic). C'est-à-dire que moi j'avais trouvé que l'animatrice était un peu... une fille très sérieuse, vraiment une fille vachement bien, mais pas très souple et puis très... bon on sentait qu'elle jouait un peu son va-tout et sa crédibilité et voilà, c'était un peu difficile de bosser... pas toujours facile de bosser avec elle. » (Entretien, fonctionnaire)

« Non mais je pense que bon ils... à la fois ils [*Economie et Humanisme*] avaient un background méthodologique, mais ils étaient un peu comme nous, c'était la première fois qu'ils manageaient de A à Z un truc quoi. Enfin un truc, un binz de ce genre là. Donc... donc bon il y avait peut être un peu moins de professionnalisme que le deuxième prestataire [ARENES] » (Entretien, fonctionnaire)

Au terme de la procédure d'appel d'offre, auquel l'équipe gestionnaire du premier Atelier Citoyen ne répond pas, puisque chacun des membres a quitté la structure, c'est donc l'association Appui, Recherche et Education pour la Négociation locale sur les Environnements (ARENES) qui est retenue. Déjà candidate pour le premier Atelier Citoyen, l'association, créée en 1999, spécialisée dans « la conception, la préparation, l'animation et l'évaluation de processus participatifs et de concertation »<sup>1658</sup>, délègue la gestion de l'Atelier Citoyen à une petite équipe de quatre ou cinq personnes, emmenée par un sociologue, attaché à l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Marseille. A la différence d'Economie et Humanisme, association historique, qui diversifie ses activités en s'attendant à des projets tels que les Ateliers Citoyens, l'association ARENES est spécialisée sur les questions de participation<sup>1659</sup>. Son expérience en la matière<sup>1660</sup>, vieille de huit ans en 2007, lui permet de présenter un projet en tant qu'« expert » à part entière de la gestion des processus participatifs. S'ajoutent au cabinet les deux animateurs déjà embauchés en complément d'Economie et Humanisme sur le premier Atelier Citoyen. La DPERC, armée de ses nouvelles exigences en termes d'animation, se saisit donc de cette expertise disponible et présentée comme telle. Elle détermine seule ses critères et opère de manière indépendante son choix. Et par ce choix,

---

<sup>1658</sup> Extrait de la page d'accueil du site Internet de l'association.

<sup>1659</sup> L'association est fondée par des diplômés en sciences sociales suite à un conflit entre associations et aménageurs dans le 13ème arrondissement de Marseille. Impliqués dans ce conflit, ils reconvertiront leur expérience de construction d'une concertation urbaine en expertise.

<sup>1660</sup> Citons notamment entre 2001 et 2007 : Conseil pour l'élaboration du plan de communication et à l'organisation des réunions publiques ou ciblées (élus, opérateurs de l'éolien) (2004-2005) ; Observation du processus de concertation et participation. Schéma d'aménagement local de Seyne les Alpes (04) et son évaluation (2004/2005) ; Animation du groupe Participatif Agenda 21 et d'ateliers thématiques pour la mise en œuvre du plan d'action avec les acteurs (2004) ; Conduite de la concertation sur le plan départemental éolien de l'Ardèche (2001).



l'administration brise le dernier lien qui unissait le projet des Ateliers Citoyens à l'impulsion européenne d'origine.

Les experts changent véritablement du tout au tout. En lieu et place du laboratoire PACTE, c'est un cabinet d'étude proche d'ARENES qui se voit confier la réalisation du tirage au sort. Convaincue par les problèmes rencontrés lors du premier Atelier Citoyen, l'administration entreprend de convaincre le vice-président d'abandonner le fichier des 11000 pour obtenir un panel véritablement représentatif. La méthode employée par le cabinet (CESSA) est globalement similaire à celle employée par le laboratoire PACTE. Fin 2006, un premier tirage aléatoire d'une base de données de 6000 personnes dans l'annuaire de la région Rhône-Alpes est réalisé. Sur la base de ces numéros, une enquête par questionnaire est réalisée par une plate-forme téléphonique (*Cariel Marketing*) sur le modèle du sondage d'opinion. Le questionnaire est toutefois beaucoup plus léger et direct : une question d'intérêt pour les transports filtre la proposition quasi immédiate de prendre part au projet d'Atelier Citoyen. Cette première étape permet de constituer un premier ensemble de 250 volontaires, dont l'agence établit les profils en fonction de critères sociologiques (genre, âge, profession), géographique (représentation des 8 départements de la région) et d'accessibilité aux transports (pôle urbain, couronne urbaine, villes petites et moyennes, espace rural). Ces quotas sont alors un enjeu fort de la constitution du panel, compte tenu des problèmes précédents et des polémiques suscitées. Sur cette base de 250 noms, le CESSA tire au sort des numéros et leur soumet un deuxième questionnaire, afin de mesurer plus finement de nouveaux paramètres : ce questionnaire, plus élaboré que le premier, est composé d'une dizaine de questions relatives à l'intérêt pour l'actualité, l'aménagement du territoire, le rapport personnel aux transports, l'implication associative et politique. Comme l'annonce l'organisme dans sa note d'information méthodologique à l'attention du conseil régional, « le but était d'éviter de recruter parmi les 50 panélistes des citoyens ayant des responsabilités et exerçant un engagement militant actif dans un parti politique, un syndicat ou une association fortement impliquée dans le thème des transports et déplacements en Rhône-Alpes »<sup>1661</sup>. Les 50 personnes recrutées par ce biais sont alors invitées à des réunions d'information organisées dans les antennes du conseil régional (Aix-les-Bains, Grenoble et Privas). Toujours selon le CESSA, « outre l'information divulguée aux participants, ces réunions avaient aussi pour objectif d'évaluer la volonté d'engagement dans la démarche initiée par la Région », le but étant de « recruter des personnes suffisamment motivées pour rester impliquées à la démarche tout au long de l'atelier citoyen »<sup>1662</sup>. Cette méthodologie débouche sur un résultat concret,

---

<sup>1661</sup> CESSA, *Note sur les critères de recrutement du panel de citoyens*, document interne DPERC, 2006, 3 p. Il est à noter que cette note a été transmise en mai 2007 au CESR en guise d'information sur la construction de l'Atelier Citoyen.

<sup>1662</sup> CESSA, *Note sur les critères de recrutement du panel de citoyens*, op. cit., 2006, p. 3

qui sans pouvoir être corrélé explicitement à la méthode, n'en reste pas moins constatable : les abandons sont moins importants que dans le premier Atelier Citoyen. En effet, 46 personnes se présentent au premier week-end et 42 suivent finalement la totalité des sessions. Sur les 46 personnes effectivement présentes dans le panel (contre 38 pour l'Atelier Citoyen « ruralité »), la parité est presque réalisée<sup>1663</sup>, les 35-49 ans sont surreprésentés<sup>1664</sup>, tout comme certains départements (Isère, Savoie, Haute-Savoie)<sup>1665</sup>, les pôles urbains<sup>1666</sup> et certaines catégories professionnelles, comme les artisans commerçants et les retraités. C'est donc sur cette base que s'ouvre ce deuxième Atelier Citoyen avec première session en janvier 2007. L'intégralité du travail de l'Atelier Citoyen, de son organisation logistique, de son adaptation et de la gestion de ses participants est entièrement concentrée entre les prestataires et la DPERC.

L'Atelier Citoyen se déroule en trois sessions, tenues entre janvier et mars 2007 (cf. Annexe 10-3). Le modèle d'Atelier Citoyen conduit par ARENES se distingue de celui mené lors de la première expérience sur deux points principaux. D'une part, les acteurs et activités sont distinguées et diversifiées. L'agence introduit la notion de « partie prenante », inexistante lors de l'Atelier Citoyen « ruralité » : les individus explicitement présentés comme partie prenante, participent aux travaux de l'Atelier Citoyen sous la forme d'audition ou d'interview réalisées par les panélistes eux-mêmes, l'idée étant d'afficher clairement l'intérêt des acteurs présents, leur positionnement et donc leur prise de position forcément influencée. Ces individus se distinguent des chercheurs, des élus et des animateurs d'ARENES. Il est désormais indiqué aux panélistes à quelle catégorie d'acteurs ils ont affaire. Le choix de ces parties prenantes est réalisé au terme d'un échange entre la DTCI, la DPERC et le prestataire. Dans le même temps, les auditions ne constituent plus la seule activité du groupe : deux visites de terrain sont organisées, afin de rencontrer des acteurs des transports *in situ*. D'autre part, l'Atelier Citoyen conduit par ARENES laisse une part beaucoup plus importante à la délibération : la troisième session y est exclusivement consacrée, avec quatre séquences de délibération collective, entrecoupé de travail en sous-groupe, le tout sans audition, dans un huis-clos total. Là où Economie et Humanisme privilégiait les séances par groupe de travail, en organisant des plaidoiries (préparées en sous-groupe) et des votes sur les priorités devant figuré dans l'avis,

---

<sup>1663</sup> L'échantillon comporte 54% d'hommes et 46% de femmes.

<sup>1664</sup> L'échantillon comporte 15% de « 18-24 ans », 11% de « 25-34 ans », 46% de « 35-49 ans », 15% de « 50-64 ans », 13% de « 65 ans et plus » pour des objectifs initiaux respectifs de 12%, 19%, 28%, 21% et 20%.

<sup>1665</sup> L'échantillon comporte 7% de personnes en provenance de l'Ain, 9% de l'Ardèche, 4% de la Drôme, 22% de l'Isère, 15% de la Loire, 24% du Rhône, 2% de Savoie, 17% de Haute-Savoie, pour des objectifs initiaux respectifs de 9%, 5%, 8%, 19%, 13%, 28%, 7% et 11%.

<sup>1666</sup> L'échantillon comporte 4% de personnes issues d'un pôle urbain, 7% d'une couronne urbaine, 39% d'une ville petite ou moyenne, 11% d'un espace rural pour des objectifs initiaux respectifs de 37%, 7%, 42% et 14%.

ARENES insiste sur des séances de délibération et d'écriture collective, sans vote. C'est dans la construction de cette délibération, couplée à une écriture immédiate du texte constitutif de l'avis que les professionnels d'ARENES se doivent de développer leur capacité d'animation, de modération et de facilitateur. Toutefois, des éléments persistent d'une version à l'autre. Ainsi, la signature d'un contrat moral est une nouvelle fois demandée aux panélistes, ainsi qu'à l'ensemble des parties prenantes. Ce contrat moral est l'exact réplique de celui élaboré à l'occasion du premier Atelier Citoyen : les valeurs du dispositif sont les mêmes, tout comme les engagements demandés aux panélistes (ils doivent être responsables, actifs, respectueux et détachés de leurs intérêts spécifiques), au conseil régional, à l'expert et aux autres acteurs du panel. L'indemnisation se maintient également. ARENES verse une indemnité de 210 Euros (soit légèrement plus importante que la première) à tout panéliste ayant participé à la totalité des sessions.

### *c) Résultats et sens de la démarche*

L'avis citoyen<sup>1667</sup> produit au terme de ce processus, issu de sa délibération, est soumis au même processus de relecture que son prédécesseur : soumis pour avis au fichier des 11000, repris, amendé et corrigé par le prestataire et les panélistes après des les trois sessions, Il est finalement publié dans sa version définitive au mois de juin 2007. L'avis exprime dès son préambule une « vision » des transports portée par le panel : le transport est un droit, dont les pouvoirs publics doivent assurer l'accès. Dès l'introduction, l'avis se positionne fortement sur le thème de l'environnement<sup>1668</sup>. L'ensemble du document est profondément marqué par cette première orientation. Sa structure en cinq points (l'environnement, les modes de vie, les moyens de la mobilité, le social, l'organisation des acteurs) obéit à une même construction : constats, enjeux et préconisations. Les préconisations sont de tout ordre : des propos généraux sur l'évolution du comportement de tous comme des préconisations précises sur la maîtrise du foncier, la redynamisation du rural ou le dialogue entre institutions. Les propositions s'enchaînent au gré des enjeux, ouvrant de nombreuses pistes de réflexions, sur un mode très proche d'un exercice de prospective, c'est-à-dire déconnecté des contraintes financières et organisationnelles. Cette déconnexion est liée non seulement au thème

---

<sup>1667</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, 2<sup>ème</sup> atelier citoyen Rhône-Alpes, « quels déplacements et quels transports en Rhône-Alpes à 10/15 ans ? Contribution à l'élaboration du schéma régional des transports », avis du panel de citoyens, 2007, 19 p.

<sup>1668</sup> « La mobilité, comme les transports - moyens d'exercer cette mobilité - doivent être étudiés en faisant de l'environnement LA priorité. En effet, les transports – ceux des personnes, ceux des biens - ne peuvent être déconnectés des questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme, aux plans Régional, national, européen et mondial. Leur impact éminemment négatif sur l'environnement est universellement reconnu. C'est pourquoi la prise en compte de l'empreinte écologique des transports est, pour nous, l'enjeu n°1.», Avis du panel citoyen « Quels déplacements et quels transports en Rhône-Alpes à 10/15 ans ? Contribution à l'élaboration du Schéma Régional des Transports », Conseil régional Rhône-Alpes, 2<sup>ème</sup> atelier citoyen Rhône-Alpes, « quels déplacements et quels transports en Rhône-Alpes à 10/15 ans ? Contribution à l'élaboration du schéma régional des transports », avis du panel de citoyens, p. 3.

général, mais également à l'exercice même de l'atelier citoyen qui consiste à laisser le panel préciser lui-même les questions auxquelles il juge opportun de répondre. Dans cet inventaire de suggestions, avertissements, opinions, certains avis minoritaires sont également exprimés<sup>1669</sup>. Il est toutefois très important de noter que la totalité des débats se déroule sans les versions provisoires du SRT, alors en cours de rédaction. Cette déconnexion rend extrêmement complexe l'intégration de l'Atelier Citoyen dans la concertation propre au SRT.

Le résultat de cet Atelier Citoyen correspond grosso modo à ce qu'avait pu produire l'Atelier Citoyen « ruralité » et beaucoup moins au rendu de l'expérience citoyenne. Le format, axé sur les propositions de différents ordres, s'appuie sur une orientation générale. Les documents ouvrent les débats, plus qu'ils ne recommandent une voie d'action bien déterminée. Dans le cas de l'Atelier Citoyen « transport », cet exercice est donc censé être joint à l'ensemble des réflexions issues de la concertation accompagnant la révision du SRT. Or, le scepticisme de l'administration en charge de ce processus ne fait que se renforcer au fur et à mesure de la réalisation de l'Atelier Citoyen. Ce scepticisme s'appuie sur plusieurs facteurs. Tout d'abord, les agents administratifs, qui assistent à l'introduction des travaux de l'Atelier Citoyen reproche le manque de sérieux de la méthode, en se focalisant sur la scène d'accueil de la première séance de l'Atelier Citoyen (vendredi 26 janvier 2007), consistant en un sketch réalisé par l'équipe d'animateurs afin d'introduire les panélistes dans le thème général et le déroulé de l'Atelier Citoyen présenté sous forme de scénario :

« Après la forme c'est encore autre chose, si vous voulez le côté... moi j'étais mort de rire, si vous voulez, dans la séance introductive de l'atelier transport. En gros, le côté, le film dont vous êtes les héros pour motiver les gens, je veux dire, moi j'aurais pas osé. J'aurais pas osé. Le consultant se pointe, passe le générique d'un film où il y a tous les noms des membres de l'atelier citoyen et maintenant nous allons écrire le film dont vous êtes le héros. Bon... voilà... sourire. » (Entretien, fonctionnaire)

« Ça m'a vraiment perturbé quand j'ai vu le scénario. C'est-à-dire qu'ARENES faisait un scénario, mais c'était une pièce de théâtre ce qui se jouait en fait. L'animateur, il disait « alors, bonjour, je vous salue. Bienvenus dans les locaux de la région » et l'autre faisait « ha ha ha, c'est bien » et tout était écrit quoi ! Quand j'ai vu ça, j'ai dit bon, c'est bon, c'est pas comme ça que je l'imaginai. Il faut les récupérer les trucs, c'est à mourir de rire... c'est à mon avis, lancer dans le public, mais c'est à mourir de rire. » (Entretien, fonctionnaire)

L'infantilisation du public, perçue et énoncée sur la base d'un fragment très mince de l'ensemble du déroulé, se répercute en fin de course dans l'accueil réservé à l'avis citoyen. Pour les fonctionnaires

---

<sup>1669</sup> « Dans le cadre d'un projet d'infrastructure, certains d'entre nous ont envisagé la possibilité de donner le pouvoir décisionnaire à un seul acteur. Dans cette logique, la Région Rhône Alpes pourrait constituer cette échelle de coordination et/ou de décision. » Conseil régional Rhône-Alpes, *2<sup>ème</sup> atelier citoyen Rhône-Alpes, op. cit.*, p. 19

en charge des transports, les panélistes, amusés par des *clowns*, n'ont pu être autre chose que des *perroquets*, répétant les idées avancés par les experts et parties prenantes. C'est en tout l'analyse que fait un agent administratif :

« Un atelier citoyen à la base c'est qu'on veut avoir un avis, en tout cas un éclairage des remarques des observations, qu'elles soient organisées ou pas, de la part de personnes complètement indépendante du milieu des transports, de l'organisation des transports des techniques des concepts de transport et donc ce qui serait intéressant c'est d'avoir des éclairages, leur avis, des opinions brutes sans leur avoir donné aucune information à la base. Un questionnaire... un questionnaire avec des questions assez simples, qui auraient été posées d'entrée de l'atelier citoyen sans qu'il n'y ait aucune intervention, excepté leur exposer le sujet bien évidemment, donc sur la mobilité les transports en quelques grandes lignes et puis leur reposer ce questionnaire à la fin de l'atelier citoyen, leur aurait permis d'avoir un éclairage au début sans avoir l'éclairage d'experts. Parce qu'une fois qu'on assiste à deux trois interventions, même si c'est soit des chercheurs, soit des élus, soit des techniciens, qui ont l'habitude de faire ce type de présentation, donc qui savent vulgariser, synthétiser et ben quand on est citoyen et qu'on connaît pas bien le domaine... » (Entretien, fonctionnaire)

« Parce que c'était assez flagrant... enfin c'est assez flagrant entre les interventions qu'on a... enfin que des experts peuvent faire et après les termes qu'on retrouve dans l'avis... je sais pas moi si je participais à un atelier citoyen sur les nanotechnologies ou quelque chose comme ça, si on me posait des questions d'emblée sans que j'ai participé à aucun exposé sur les nanotechnologies, je pense que je dirai pas du tout la même une fois que j'aurai entendu un certain nombre d'exposés, que j'y aurai réfléchi quelques heures, ou quelques jours. » (Entretien, fonctionnaire)

Ce qui est perçu comme un travestissement, ou une dénaturation de l'opinion des citoyens regroupés dans l'Atelier Citoyen, est alors opposé à la propre définition de ce que recouvre la « bonne » participation, incarné dans la procédure de concertation du SRT :

« Au-delà il faut se poser quand même un minimum de questions. Oui le sujet mérite d'être concerté etc. et qu'est ce qu'on attend d'une concertation ? Moi je suis persuadé qu'une concertation sur une politique générale elle est inopérante... elle est inopérante si on dit, tiens, qu'est ce que vous pensez de ça ? Et effectivement on a un panel, ou on se retrouve avec une bande de perroquets qui répètent ce que les experts leur ont expliqué et là ou il n'y a pas eu trop de contradictions avec les experts. Avec les poncifs classiques. Moi je suis persuadé que la concertation elle doit se mener de façon différente. C'est un vrai problème de fond et de philosophie et de déontologie. » (Entretien, fonctionnaire)

En conséquence, l'intégration de l'avis citoyen, soumis à l'entière responsabilité des agents en charge de la rédaction du SRT, les mêmes qui opposent « leur » concertation à la participation offerte

par l'Atelier Citoyen, s'avère problématique. Le contenu de l'Atelier Citoyen ne correspond pas aux attentes de l'administration en charge des transports qui affirme que ce document n'est pas utilisable en l'état et ne peut alimenter de manière satisfaisante la rédaction du document d'orientation :

« L'atelier citoyen a... moi je vais dire ce que j'en pense clairement. Cet apport là... il est incantatoire par rapport à ce que nous on peut voir dans le schéma régional. C'est-à-dire que ce sont des principes etc. avec... et c'est normal je veux dire, il n'y a pas de jugement de valeur. C'est incantatoire dans le sens où il faudrait, il faudrait, il faudrait, faire... c'est des grandes idées. Et on sent que l'approche [...] elle est super environnementaliste, elle est peu institutionnelle, malgré ce que dit le gars d'ARENES et elle est peu priorisée, c'est-à-dire que c'est une liste où on côtoie des petites actions avec des grosses actions, des choses qui sont pas de la compétence du tout de la région, ni même peut-être des collectivités en général, peut-être de l'Etat ou voire de l'Europe, ou des choses qui sont de l'ordre de l'évolution des mœurs, ou de phénomènes sociétaux » (Entretien, fonctionnaire)

La disqualification du contenu de l'Atelier Citoyen est toutefois quelque peu contradictoire : parallèlement au reproche d'un discours trop généraliste, les fonctionnaires en charge du SRT soulignent aussi un discours trop technique. La présence d'un vocabulaire jugé trop élaboré apparaît comme la preuve irréfutable de la manipulation des panélistes par les experts :

« Et même par rapport aux mots utilisés. Moi je m'attendais à avoir beaucoup plus... à retrouver... enfin je m'y attendais pas puisque je savais que ça allait être comme ça par rapport à ce que je viens de vous de vous dire, mais sinon je pense qu'on aurait dû trouver des termes, des mots, des appellations plus courantes, plus vulgarisées qu'on retrouve plus souvent dans les médias ou autre pour des personnes qui ne sont pas averties, techniciens, dans ce domaine là. Je sais pas le terme d'inter modalité, de tarification, des trucs comme ça, c'est... les gens en parlent pas, voilà... les citoyens... il y a d'autres mots pour ça, on parle de billets, on parle de changer de modes, enfin voilà... » (Entretien, fonctionnaire)

Si l'Atelier Citoyen figure dans le document finalement voté en assemblée plénière<sup>1670</sup>, il n'y figure que comme un des éléments de concertation, sans que ne soit précisées les modalités de prise en compte. Confrontée à ces obstacles, la coalition en charge de la démocratie participative réagit en tentant de multiplier les cadres d'affichage officiel et de rencontres informelles entre le panel et les responsables de la politique de transport. Ces rencontres et affichages ont pour but de renouveler l'opération du premier Atelier Citoyen : rendre le « citoyen » et son action visibles aux yeux des responsables politiques et administratifs du conseil régional. Une première réunion est organisée en

---

<sup>1670</sup> Le SRST fait état de l'existence de l'Atelier Citoyen dans son chapitre 4 relatif à la présentation du cadre d'élaboration (SRST 2008, p. 133). Le SRST est finalement adopté par la délibération n° 08.06.243 des 10 et 11 avril 2008.

marge d'une séance plénière du conseil régional le 19 septembre 2007<sup>1671</sup>. Lors de cette réunion, le panel citoyen, réuni au complet, dialogue avec le premier et le quatrième vice-président (transport et démocratie participative) sur les conclusions et la prise en compte de leur avis. Le vice-président en charge des transports adopte alors deux postures. D'une part, il répond aux questions des citoyens, en leur affirmant que les éléments de réponses (sur le transport de marchandises, la tarification) sont déjà contenues dans les politiques régionales. D'autre part, le vice-président interpelle l'Atelier Citoyen en demandant au panel de lui préciser les points sur lesquels est apparu un désaccord. Devant l'incompréhension des panélistes, le vice-président livre la philosophie générale de la concertation menée par ses équipes : interroger les citoyens sur les points de désaccord pour trouver des compromis. Le conseiller régional signale alors l'existence d'un décalage entre les déclarations de « bon sens » de l'avis citoyen et l'impératif technique du secteur des transports. Le dialogue entre les porteurs du SRST et les panélistes en restera là, les échanges étant principalement axés sur cette incompatibilité, ses causes et ses conséquences. Cette réunion est également l'occasion pour le vice-président chargé de la démocratie participative d'insister auprès des panélistes sur son action en faveur de leur intervention devant l'assemblée plénière.

Suite à cette réunion, le panel citoyen est associé à la séance de restitution du SRT, devenu entre temps Schéma Régional des Services de Transport (SRST). Le 19 novembre 2007, les « Assises de Synthèse du Schéma Régional des Services de Transport » invitent l'ensemble des personnes volontaires à assister à des tables-rondes de débat et de restitution du contenu final du SRST. Outre l'évocation du panel par le président de région<sup>1672</sup>, deux représentants du panel citoyen sont invités à présenter l'avis citoyen en introduction du colloque. Au-delà du symbole de cette présentation, les Assises sont toutefois utilisées par la DPERC et ARENES comme l'occasion d'une réunion des membres du panel présents, dans l'après midi (14h-16h30) suivant les Assises. Lors de cette réunion<sup>1673</sup>, les membres de la DPERC ne cachent pas leurs difficultés à faire entendre la voix du panel au sein de leur institution. Les chargés de mission tentent alors d'expliquer les contraintes liées au temps d'action de l'administration régionale : tout en priant les panélistes de partager ses difficultés, la DPERC souhaite éclaircir le cadre politique et administratif de leur combat pour la

---

<sup>1671</sup> Nous avons pris part à cette réunion.

<sup>1672</sup> L'Atelier Citoyen est principalement évoqué par Jean-Jack Queyranne lors de son discours introductif, lorsque ce dernier affirme que les « citoyens » ont été impliqués dans l'élaboration du SRST : « Au-delà, les citoyens de Rhône Alpes impliqués dans la démocratie participative, notamment, dans nos 28 comités de ligne, ont été invités aux réunions de concertation. Un atelier citoyen a été organisé parallèlement pour recueillir l'avis d'un panel représentatif d'une cinquantaine de Rhône-Alpins sur l'avenir des déplacements et des transports en Rhône-Alpes d'ici 10 à 15 ans », in Allocution de Jean-Jack Queyranne, Président de la Région Rhône-Alpes, « Ouverture des Assises de synthèse du Schéma Régional des Services de Transport (SRST) », Lundi 19 novembre 2007, p. 4.

<sup>1673</sup> Nous avons pris part à cette réunion. Six panélistes sont présents, ainsi que deux représentants du conseil régional, deux représentants d'ARENES et un du CESSA.

reconnaissance et la prise en compte de l'avis citoyen. L'apparition symbolique du panel à la tribune des Assises, est saisie par l'administration « support » comme l'occasion d'explicitier les coulisses de la lutte qu'elle mène au sein de sa propre administration. Or, cette apparition est également l'objet de tensions internes au sein de la coalition en charge de la démocratie participative. Soucieux de conduire à bien ce type d'opérations, qui constituent le débouché le plus tangible des Ateliers Citoyens vis-à-vis de l'institution régionale, le directeur de la DPERC entreprend d'attirer l'attention du vice-président sur les difficultés rencontrées à propos de l'insertion du panel dans les Assises. L'arrivée de la Rencontre Mondiale et une série de péripéties personnelles ont en effet quelque peu éloigné le vice-président de l'exécutif régional et le directeur lui reproche explicitement son manque de soutien, lors d'un entretien réalisé quelques jours avant les Assises du SRST :

« Lundi prochain il y a les Assises du SRST. On a fait un atelier citoyen, à cette heure je ne sais toujours pas quelle sera la place des citoyens dans ces assises. C'est pas faute de, depuis la rentrée, d'avoir alerté le vice-président là-dessus, inciter le vice-président à discuter avec son homologue des transports, relancer le vice-président pour qu'il mette la pression sur son homologue des transports, envoyer personnellement un mail au *vice-président transports*, parce que *le vice-président* ne le faisait pas, relancer *le vice-président* la semaine dernière qui hier me dit ah pas de réponses du *vice-président transports*, oui alors qu'est ce qu'on fait ? Pas de réponses ! » (Entretien, fonctionnaire)

Cette désolidarisation de la coalition précède de quelques semaines le départ du directeur de la DPERC pour d'autres responsabilités au sein de l'administration régionale. Le front de la lutte menée par le directeur se poursuit donc sans lui. Or, cette lutte se cristallise autour d'un enjeu récurrent, héritée du premier Atelier Citoyen : la présence des citoyens lors de la séance plénière du vote du SRST. Initialement prévu en décembre 2007, le passage des panélistes devant les élus régionaux prend du retard et rencontre des difficultés. Le peu d'enthousiasme des responsables administratifs et politiques en charge de la politique des transports<sup>1674</sup> constitue un important frein à la tenue de cette séance. Pourtant, les résultats du travail de l'Atelier Citoyen sont bel et bien présentés lors de la séance plénière du 10 avril 2008, soit un an après la clôture de la dernière séance de l'Atelier Citoyen. A la différence de l'Atelier Citoyen « ruralité » qui avait été présenté lors d'une assemblée plénière n'ayant pas à son ordre du jour des questions d'agriculture ou d'aménagement du

---

<sup>1674</sup> Encore une fois, l'expérience de l'Atelier Citoyen « ruralité » oriente fortement l'attitude des agents : « Après le côté un peu grand messe, les gens viennent rendre compte... le débat à l'assemblée était... quand l'atelier est venu présenter ses conclusions... enfin des représentants de l'atelier etc. je sais pas comment s'est préparé le débat. C'était calamiteux si vous voulez. En gros, ça a été une sorte de procès stalinien du rôle des élus. Les gens de l'atelier sont venus accuser les élus, en disant en gros, vous faites pas votre boulot. Je fais court, un peu caricatural, je sais que vous m'enregistrez vous mettez les guillemets qui vont bien, mais moi je l'ai vécu comme ça. Alors tout le monde l'a pas vécu comme ça, peut-être, mais moi je l'ai vécu comme ça. En gros c'est quoi cet espèce de Politburo qui vient donner des leçons aux élus ? Enfin qui est légitime à donner des leçons aux élus ? » (Entretien, fonctionnaire)



territoire, la présentation de l'Atelier Citoyen « transport » prend place en introduction d'un débat politique général et consécutivement à un vote concernant le SRST. Or, l'inscription de la présentation de l'Atelier Citoyen dans un débat en cours semble avoir un impact sur la nature des échanges entre panélistes et élus. Suite à l'intervention du CESR, une suspension de séance permet à trois représentants du panel, désignés lors de l'Atelier Citoyen (en mars 2007), de présenter les grands aspects de leur travail. Adressant les questions et propositions clés de leur document, les citoyens insistent sur leur apolitisme (lié au tirage au sort) et remercient le conseil régional pour l'opportunité qui leur a été offerte<sup>1675</sup>. Contrairement au premier débat, les interventions des groupes politiques ne sont pas dirigés contre (ou pour) la démocratie participative, le tirage au sort, ou la menace qui pèse sur les élus, mais bel et bien sur le fond des questions soulevées par les panélistes. Le groupe FN s'affirme en désaccord avec les positions très anti-routières et environnementalistes du panel, le groupe Vert insiste au contraire pour que l'avis serve de base de travail à toutes les collectivités<sup>1676</sup>. Plus largement, un même argument unit l'ensemble des groupes : les propos de l'avis citoyen sont connus et confirment les dispositions déjà prises et les informations déjà récoltées par l'institution régionale<sup>1677</sup>. Si ce constat est jugé positivement par les élus – ils confirment l'adéquation entre orientation politique et attente – il n'en reste pas moins qu'il s'insère dans une écoute sélective incarnée par le vice-président en charge des transports. En effet, le premier vice-président en charge des transports reprend à son compte l'argument du « sens commun »<sup>1678</sup>, pour qualifier les propositions de l'Atelier Citoyen et adresse des réponses à certaines propositions : il est contre la gratuité des transports en commun (sujet qui avait fait l'objet de controverse au sein de l'Atelier Citoyen), il signale qu'une baisse de tarifs ne peut être consécutive à une hausse de la fréquentation des trains, il confirme que la communication en gare doit être améliorée. Enfin,

---

<sup>1675</sup> « Nous vous remercions de nous avoir conviés à cette présentation et tenons à souligner et confirmer les propos du 4<sup>ème</sup> vice-président, le caractère apolitique de notre groupe... (Protestations)... qui résulte nécessairement du processus de tirage au sort. », conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière des 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 119.

<sup>1676</sup> « Nous souhaitons que ce vœu se traduise par une prise en compte de l'ensemble des élus locaux, départementaux et régionaux afin qu'il y ait un travail commun, que nous limitions cet étalement urbain et afin que les infrastructures de transport ne passent pas leur temps à « courir » avec des trous financiers énormes derrière la course à l'urbanisme », conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 126

<sup>1677</sup> « Bien évidemment, comme *mes collègues du groupe Verts* l'ont dit, des choses sont déjà dans les politiques de la Région. C'est bien parce que vous les pointez et cela confirme que sur un certain nombre de choses nous avons raison d'y aller. » (Groupe PCF), conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 127.

« Je dois dire que l'on retrouve ici beaucoup de choses qui se sont dites dans ces différentes réunions. Ce n'est pas une surprise, cela prouve que des constats sont partagés au-delà des clivages politiques, en tout cas je l'espère » (Groupe PS), Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 129.

« Si l'on regarde toutes les questions que vous annoncez, que vous développez, on s'aperçoit que nous les avons déjà discutées, que nous partageons toutes ces idées, mais cela nous confirme dans notre idée d'aller plus loin dans ce débat sur les transports » (Groupe PRG), conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 129.

<sup>1678</sup> « Je n'ai entendu de leur part, dans les ateliers et dans le document, que des choses que nous entendons tous au quotidien, à savoir simplifier, rendre lisible et accessible et en même temps manier la carotte et le bâton. », conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 131.

quelques réponses des citoyens viennent clore l'échange, salué par tous, mais saisi par certains comme une opportunité d'affirmation.

C'est essentiellement le cas du quatrième vice-président, qui profite des propositions faites par l'Atelier Citoyen en matière de démocratie participative pour affirmer la primauté de la démocratie participative. En guise de réponse aux suggestions, le vice-président propose ainsi l'ouverture des comités de ligne aux panélistes<sup>1679</sup>, une information des panélistes à propos des grandes décisions du conseil régional en matière de transport, une association du panel à l'évaluation biannuelle du SRST (à l'étude) et enfin, la généralisation de la démocratie participative, que le vice-président déduit des propositions de Ateliers Citoyens :

« Enfin, vous proposez de généraliser la démocratie participative, je suis d'accord avec cette proposition. C'était déjà une recommandation du précédent atelier Citoyen, c'est donc une demande forte des citoyens ; la précédente recommandation était d'inscrire la démocratie participative dans la loi. Il faut savoir que la région Rhône-Alpes a contribué à créer une dynamique de démocratie participative dans les territoires et dans les communes notamment avec le rôle du réseau régional démocratie participative, mais aussi sur d'autres chantiers. Il s'est par ailleurs passé un événement très important aux élections municipales puisque la démocratie participative était au cœur de nombreuses campagnes électorales. Aujourd'hui, je suis en mesure de vous informer qu'il y a beaucoup d'adjoints à la démocratie participative aussi bien en région Rhône-Alpes que dans tout le pays. La généralisation concerne aussi les autres niveaux notamment le niveau national ; personnellement, je suis favorable à la construction d'une sixième république sociale, démocratique, mais aussi participative en donnant toute sa place à la démocratie participative notamment dans les collectivités locales et dans l'élaboration citoyenne des lois.»<sup>1680</sup>

L'unique intervention portant sur la démocratie participative permet ainsi au vice-président d'affirmer une fois de plus à la tribune du conseil régional ses projets, vellétés et ambitions concernant la généralisation d'une sorte d'état de droit « participatif ». Toutefois, à l'occasion de cette séance de dialoguer, un argument nouveau apparaît dans les propos du quatrième vice-

---

<sup>1679</sup> Le groupe PCF avait déjà invité les panélistes aux comités de ligne : « Vous serez les bienvenus dans les différents comités de ligne que nous avons mis en place et dans le comité régional des partenaires pour que vous puissiez continuer avec cette vision citoyenne intéressante à vous mêler des affaires des transports et du SRST. » conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 128.

<sup>1680</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p.133.

Le vice-président en charge de la démocratie participative se félicite même de la progression de la démocratie participative au sein du conseil régional : « Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts de Rhône-Alpes depuis 2004. La démocratie participative a fait son trou, elle a démontré son efficacité, elle a été adoptée par de nombreux vice-présidents dans la conduite de leur délégation. Elle a beaucoup contribué à la transversalité des politiques régionales et aussi des administrations régionales. Elle exprime bien davantage qu'une simple méthode, plutôt un véritable projet politique d'appropriation par les citoyens de la chose publique en coopération avec les élus du local, des territoires, jusqu'au mondial en passant par la Région. », conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 118.

président. Ce dernier, s'appuyant sur un rapport d'évaluation conduit par une universitaire proche d'ARENES<sup>1681</sup>, affirme que sa démarche a remporté un immense succès, en modifiant concrètement les comportements politiquement des citoyens participants :

« Je veux simplement souligner qu'un des résultats de cet atelier citoyen est l'intérêt qu'il a suscité pour la chose politique au point que 10 % d'entre eux se sont engagés sur des listes électorales aux élections municipales, ce qu'ils n'auraient pas fait s'ils n'avaient pas participé à l'atelier citoyen. C'est un fait politique de première importance, annonciateur d'un possible renouvellement de grande ampleur de notre vie politique. Imaginons si toutes les collectivités territoriales faisaient comme la Région Rhône-Alpes, j'ai bien le droit de faire un rêve. »<sup>1682</sup>

L'entrée (ou le retour) des citoyens participants dans le giron des mécanismes classiques de la vie politique est considérée comme un « rêve » par le vice-président. Bien entendu, jamais cette ambition n'a figuré telle quelle dans les objectifs des Ateliers Citoyens. Mais, de fait, la production de ces données concrètes prouve que la démocratie participative pratiquée par les Ateliers Citoyens peut devenir un catalyseur des comportements politiques, permettant une dynamisation des fonctionnements représentatifs.

## 5) Atelier citoyen Nanotechnologie : prouver l'acculturation

Le dernier Atelier Citoyen pris en considération renvoie à un type de problématisation tout à fait différent, puisqu'il s'insère dans le cadre d'une controverse sociotechnique active, concernant le développement des nanotechnologies. En effet, depuis le début des années 2000, de nombreuses controverses émergent à propos du développement de ces technologies, de leur utilisation, impact et dangerosité. Plusieurs signes confirment l'ampleur de cette controverse. A l'échelle nationale, la Commission Nationale du Débat Public s'est saisi de la thématique et a entrepris un cycle de 17 débats publics dans 17 villes de France entre octobre 2009 et février 2010. Les tumultes survenus lors des débats (notamment dans la ville de Grenoble le 1<sup>er</sup> décembre 2009, pour des raisons que nous expliciterons), prouvent le caractère conflictuel de cette controverse. L'adoption d'un Atelier Citoyen dans le cadre d'un débat entourant le soutien financier de la région Rhône-Alpes à la filière industrielle et recherche des nanotechnologies soulèvent l'épineux problème du rôle et de la place de ce type de démarche dans un contexte de tensions et d'investissements lourds.

---

<sup>1681</sup> Ingrid Tafere, *Rapport d'évaluation de l'Atelier citoyen « Quelle mobilité et quels transports, en Rhône Alpes à 10-15ans? »*, 2008, 57 p.

<sup>1682</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, pp. 117-118.

Ce constat est confirmé par un panéliste lors de son intervention : « En conclusion, je souhaite vous dire que cette expérience a constitué pour la plupart d'entre nous un enrichissement personnel et citoyen et je serais plus précis que tout à l'heure. La preuve en est que plus de 10 % des panelistes ne se sont pas uniquement présentés, mais sont effectivement élus depuis les dernières élections municipales. », Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 et 11 avril 2008, In extenso*, p. 118.

### a) Contexte d'implantation

Depuis la fin des années 1990, le conseil régional Rhône-Alpes investit massivement dans le soutien aux micro et nanotechnologies, en soutenant notamment le projet de pôle d'innovation, baptisé MINATEC, ouvert en 2006 à Grenoble<sup>1683</sup>. Aux investissements du conseil régional, difficiles à chiffrer précisément<sup>1684</sup> mais maintenus malgré le changement de majorité, viennent s'ajouter à ceux d'autres institutions publiques (Commissariat à l'Energie Atomique, Départements, Villes). Or, ces investissements s'accompagnent d'un climat de controverse tendu, incarné par les événements grenoblois liés à l'implantation de MINATEC. A Grenoble, les manifestations et protestations exprimées lors de l'ouverture du site<sup>1685</sup> et les polémiques suscitées par les travaux critiques des activistes invisibles de *Pièce et Main D'Œuvre*<sup>1686</sup>, font du soutien à la recherche dans ce domaine un thème particulièrement sensible en Rhône-Alpes. C'est précisément dans ce contexte que le vice-président délégué à la recherche et à l'enseignement supérieur, proche de la deuxième gauche et ouvert au thème de la démocratie participative, propose à l'exécutif d'organiser un colloque, destiné à apporter une contribution au débat général sur les nanotechnologies. Ce colloque se veut différent de ceux habituellement tenus sur le sujet, opposant pro et anti nanotechnologies. Une précédente expérience de débat sur les OGM a convaincu le vice-président de rechercher un « nouveau » format de débat. Pour l'élu, il s'agit avant tout d'interroger la place de la décision

---

<sup>1683</sup> MINATEC se présente comme un « campus d'innovation », regroupant des chercheurs et des doctorants menant des recherches dans les domaines des micro et nanotechnologies. Le site du campus, basé à Grenoble et inauguré en 2006, est l'objet d'une Convention signée en 2002 entre l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département de l'Isère (maître d'ouvrage), la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, la Ville de Grenoble, le Commissariat à l'Energie Atomique, l'Institut National Polytechnique de Grenoble et la Caisse des Dépôts et Consignations.

<sup>1684</sup> Sans faire l'inventaire exhaustif des engagements financiers, nous pouvons toutefois en citer quelques uns :

- la délibération n° 01.03.874, du 19 décembre 2001 accorde une participation de 154 millions de Francs pour le projet ;
- la délibération n° 02.03.410, du 20 juin 2002 accorde au CEA de Grenoble une subvention de 287 millions d'Euros pour participer à la phase de préfiguration de MINATEC ;
- la délibération n° 05.03.096, du 18 février 2005 attribue au CEA de Grenoble une subvention plafonnée à 700 000 Euros pour participer aux surcoûts de la phase de préfiguration de MINATEC ;
- la délibération n° 05.03.628, du 6 octobre 2005 attribue au Département de l'Isère, une subvention forfaitaire de 2 742 9029 Euros, pour le financement de la poursuite des travaux et des études associées pour la réalisation de la plateforme Recherche ;
- la délibération n° 08.03.522, du 25 septembre 2008 prévoit la signature d'une convention de fonctionnement.

<sup>1685</sup> L'information a pourtant été peu relayée dans la presse : « L'ouverture du pôle Minatec cristallise la critique des nanotechnologies », *Le Monde*, 31/03/2006. Les opposants au projet MINATEC expliquent les raisons de leur combat : « Pourquoi nous avons manifesté contre Minatec » :

[http://www.decroissance.info/IMG/pdf/proces\\_minatec.pdf](http://www.decroissance.info/IMG/pdf/proces_minatec.pdf)

<sup>1686</sup> *Pièce et Main d'Œuvre* est le nom d'un collectif agissant anonymement depuis le début des années 2000 dans l'agglomération grenobloise et dont le but affiché est la « construction d'un esprit critique grenoblois ». Si l'implantation de MINATEC a constitué leur premier objet de bataille, le collectif de citoyens a élargi sa réflexion au-delà de ce seul thème, pour aborder les implications sécuritaires et liberticides du développement technologique. Cf. PMO, *A la recherche du nouvel ennemi, 2001-2025 : rudiments d'histoire contemporaine* Editions l'Echappée, 2009 ; PMO, *Aujourd'hui le Nanomonde*, Editions l'Echappée, 2008. Voir aussi le site Internet du collectif : <http://www.piecesetmaindoeuvre.com/>

politique dans un contexte d'incertitude, en clair, de répondre à la préoccupation des décideurs, hésitants entre principe de précaution et compétition technologique :

« Moi j'avais l'idée, j'ai reçu mandat de faire un colloque sur les nanotechnologies. J'ai beaucoup hésité parce que si vous voulez, je ne voulais pas faire ce qui est fait habituellement, qu'on fait sur les OGM, qu'on fait sur les nano, il y a eu beaucoup de colloques sur les nano. Donc qu'est ce qu'on fait ? On dit, les nano qu'est ce que c'est ? Ensuite on dit les avantages, les inconvénients, en essayant dans le meilleur des cas d'avoir des opinions qui sont un peu opposées si vous voulez. Et puis après on fait une table-ronde avec les pour et les contre, ils s'engueulent et puis voilà, on en reste là. En quoi ceci faisait avancer le schmilblick en matière de décision publique ? En rien. Donc j'ai conçu cet aspect des choses, en disant il y a incertitude et pourtant il faut décider publiquement, est ce qu'on décide ou pas ? » (Entretien, élu)

Or, au moment même où l'idée de colloque est avancée par le vice-président délégué à la recherche (mars 2007), son collègue délégué à la démocratie participative lui suggère la tenue d'un Atelier Citoyen. Profitant des velléités d'innovation de son collègue, l'élu en charge de la démocratie participative parvient à faire adopter son outil, désormais éprouvé et certifié. Toutefois, l'acceptation de cet Atelier Citoyen est l'objet d'un compromis. En effet, le vice-président en charge de la recherche ne souhaite pas que l'Atelier Citoyen produise un document formalisant une opinion sur le principe même du soutien politique aux filières de recherche. Le but de l'opération est bien d'animer un « débat public » potentiel et de familiariser ce public au thème des nanotechnologies :

« Et au moment où j'ai lancé donc les programmes, j'avais un comité scientifique et j'ai associé *le vice-président en charge de la démocratie participative* et c'est là où *il m'a proposé d'avoir un panel citoyen*. Je lui ai dit ok, à condition que le panel ne donne pas un avis, une recommandation... un avis, si vous voulez, en disant voilà Rhône-Alpes ce qu'ils pensent des nanotechnologies, en plus ouais c'était pas ça... c'était déjà dans mon esprit engager une expérimentation sur ce que je voulais faire après, c'est-à-dire utiliser les panels citoyens pour faire de la formation et de la formation au niveau des citoyens. Vous voyez ce que je veux dire ? Donc on va en faire, je sais pas, peut-être une trentaine en Rhône-Alpes, avec une cinquantaine de personnes, donc après ben ma foi ces gens là, ils causent avec leurs voisins, vous voyez etc. etc. Donc c'est animer le débat public. » (Entretien, élu)

Dès l'origine du projet, la crainte de voir l'Atelier Citoyen devenir un instrument de mise en accusation de l'action régionale est présente parmi les responsables de la politique de recherche et d'enseignement. Mais contrairement au cas de l'Atelier Citoyen « transport », cette crainte ne débouche aucunement sur un conflit administratif. L'organisation logistique du colloque est confiée à un agent de la Direction de l'Économie, de la Recherche et Technologies et du Tourisme (DERTT), spécialisé dans la communication et les actions événementielles des institutions. Sa réaction à

l'annonce de la tenue de l'Atelier Citoyen est uniquement influencée par les soucis logistiques liés à sa mission :

« Alors ma principale réaction c'est de dire, chouette ça fait 50 personnes de garanti dans la salle. Donc déjà si ça fait un flop, ça fait un flop à 50. Donc sur une salle à 250 places, c'est quand même pas neutre déjà. Sachant que le... un des indicateurs de la bonne organisation, c'est de remplir la salle quoi. Donc ça c'est la première et la plus forte réaction » (Entretien, fonctionnaire)

De son côté, le vice-président continue d'exprimer une grande méfiance vis-à-vis de cette intervention « citoyenne » qu'il n'entend pas cadrer totalement pour autant. La crainte du vice-président est de voir émerger un « avis » trop radical vis-à-vis du débat engagé. Les panélistes doivent impérativement rester à leur place, à savoir celle d'un groupe tiré au sort dont les propos ne peuvent et ne doivent n'engager que lui-même :

« J'ai dit mais qu'est ce qu'on leur demande ? Qu'est ce qu'on leur demande ? Si c'est pour donner un avis, je suis pas d'accord. Un avis qui soit, si vous voulez, le... l'avis des rhônalpins, non je ne suis pas d'accord. Donc, qu'il y ait participation, ok, c'est très bien, mais que ça soit... enfin qu'on attende, qu'on ait de cette expérience pas plus que ce qu'ils peuvent apporter. Moi je voulais pas qu'au lendemain des deux jours de colloque on dise voilà les citoyens de Rhône-Alpes se sont déclarés pour ou contre telle ou telle chose, c'était beaucoup plus difficile que ça. Donc vous voyez il y a toujours le problème de la légitimité d'où on parle, c'est ça qui est important, au nom de quoi on parle. Si on parle au nom d'un groupe de citoyens qui s'est réuni etc. et qui a réfléchi etc. parfait très bien, moi j'aime bien ça » (Entretien, élu)

Comme à son habitude, la DPERC garantit au vice-président en charge de la recherche et à l'administration qui lui est attachée une gestion autonome et professionnalisée de l'Atelier Citoyen. Toutefois, cette gestion indépendante change quelque peu de statut en raison d'un nouveau cas de figure politico-administratif. En effet, là où les responsables transport du SRT étaient fortement structurés autour du projet, nécessitant des débats et négociations entre administrations, l'administration en charge de la recherche est très faiblement mobilisée autour du colloque nanotechnologie. Un seul chargé de logistique en a concrètement la charge, tant et si bien que les agents de la DPERC ne disposent pas d'éléments suffisamment consistants pour pouvoir élaborer leur positionnement :

« Il n'y a eu aucune capillarité du côté de la recherche vers nous. Aucune. Aucune, aucune, aucune. Nous c'était vraiment l'Atelier Citoyen verrue quoi, posé dessus. Enfin, c'est un peu compliqué. Facile à organiser et compliqué à gérer dans les suites. [...] même simplement par rapport à une information dans laquelle on pourrait les [*les panélistes*] tenir. Nous on sait rien du tout de ce qui se passe du côté de la recherche, on sait pas, est-ce que... s'il y a une convention

qui... j'en sais rien. MINATEC, la région a quand même mis des millions et des millions dans MINATEC, est-ce qu'il y a quelque chose en cours, enfin comment on gère tout ça quoi.

Comment on gère l'information ? » (Entretien, fonctionnaire)

Pour le dire d'une formule, la cible est peu identifiable et la DPERC ne sait pas où faire pression. Son interlocuteur n'est pas le gestionnaire d'une politique, contrairement aux transports. Une certaine précipitation, un manque de cadre clair (en quoi consiste ce colloque ?) et l'interdiction de production d'un avis rendent la tenue de cet Atelier Citoyen absolument indéfinissable du point de vue des débouchés. Pourtant, c'est sur ces bases que la DPERC, alors pleinement impliquée dans la tenue de l'Atelier Citoyen « transport » entreprend de publier un nouvel appel d'offre et de penser un projet pouvant être combiné avec les projets de colloque des responsables de la politique de soutien à la recherche.

#### *b) Choix d'expertise et de tirage au sort*

L'appel d'offre concernant l'organisation de l'Atelier Citoyen est diffusé parallèlement à la tenue de l'Atelier Citoyen « transport ». En juin 2007, le prestataire est choisi parmi deux réponses sélectionnées. Il s'agit à nouveau d'ARENES et du CESSA. L'équipe de prestataires déjà en place pour les transports se maintient :

« D'abord ils ont eu une réponse... ils nous connaissaient bien, on se connaissait bien, on s'était apprécié vraiment c'est des gens carrés, intéressants etc. Et voilà, c'était ARENES. Mais c'était pas ARENES par défaut, sachant que l'autre proposition était très intéressante pour autant, elle a pas convenu quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

Les techniques de l'Atelier Citoyen « transports » sont donc reconduites. Le CESSA procède au même type de tirage au sort, débouchant sur un premier groupe de 200 volontaires et le tirage au sort de trente-cinq panélistes. Le panel constitué correspond globalement à celui constitué pour les transports, même si son effectif plus faible (35) rend plus complexe l'élaboration de sa représentativité. Toujours est-il qu'en août 2007, le panel est constitué. Reste à savoir à quel type d'évènement celui-ci va être associé. Le cadre flou du colloque et l'absence d'interaction avec la DERTT rend l'exercice très compliqué.

L'organisation des séances de travail se fixe donc en fonction des journées prévues par le colloque (Cf. Annexe 10-4). Celui-ci s'organise sur deux journées, espacées de quinze jours (les 12 septembre et 2 octobre 2007). La première journée est consacrée à des exposés de spécialistes et conçue comme un état des lieux des enjeux techniques et sociaux entourant les nanotechnologies, alors que la deuxième journée est consacrée au débat entre acteurs. Le panel est organisé en fonction de ce calendrier. Il est tout d'abord réuni la veille de la première journée de colloque : celle-ci est utilisée comme session de formation offerte aux citoyens qui assistent aux exposés des spécialistes. Les

nombreux universitaires réunis pour l'occasion constituent donc l'apport d'expertise préalable aux panélistes. Une seconde session est organisée entre les deux journées de colloque. Cette session a pour but de faire le point sur l'expertise reçue et de formuler des premières pistes de réflexion, destinées non pas à la rédaction d'un avis (qui est prohibée), mais à la construction des interventions que doivent faire les citoyens lors des table-rondes de la seconde journée. Lors de cette seconde journée, des représentants du panel prennent effectivement part aux débats, siégeant à la tribune aux côtés des autres intervenants.

Le déroulement de l'Atelier Citoyen est marqué par l'injonction paradoxale d'un atelier sans avis. Le déroulé des sessions, organisé en fonction des deux journées du colloque, doit être pensé dans l'optique d'éventuelles interventions orales, sans texte écrit. L'annonce de l'absence d'avis est effectuée lors de la première rencontre du panel, la veille du premier jour de colloque, absence qui constitue, de fait, un élément à part entière de l'animation. Les membres de l'équipe d'animation n'auront en effet de cesse de pousser les panélistes à s'approprier leur travail et à s'assurer eux-mêmes que celui-ci serve à quelque chose. L'aspect tronqué, incomplet et aléatoire de l'organisation n'est jamais caché aux panélistes. En d'autres termes, les relations entre commanditaires (DPERC), prestataires (ARENES) et panélistes changent de nature. Si l'avis constitue en temps normal le débouché concret et immédiat vers lequel tend le travail de délibération, son absence débouche sur la discussion de questions communes : pourquoi l'Atelier Citoyen a-t-il été réuni ? Que peut-on tirer collectivement de cette expérience, prestataire, panéliste, commanditaire ? Le cercle formé par les trois piliers de l'Atelier Citoyen change son isolement en autonomie. Le colloque est abordé comme un objet extérieur, dans lequel il est à présent nécessaire de trouver une porte d'entrée et une porte de sortie. Le rôle du prestataire est ici absolument déterminant : c'est par un travail de discussion et de persuasion permanent que les membres d'ARENES parviennent à conserver les participants dans l'Atelier Citoyen et à les convaincre d'œuvrer pour celui-ci.

La DERTT est totalement absente de la préparation et de la conduite de l'Atelier Citoyen. Pour le responsable du colloque, la DPERC, expert interne d'une pratique participative qu'il ne connaît pas, n'exprime aucune sorte d'intérêt pour le dispositif, dont il ne saisit pas les tenants et aboutissants :

« Ensuite comment on a senti l'évolution... En gros, comment on l'a senti, on a senti que la DPERC avait ça très bien en main. Moi j'ai eu des contacts avec *une chargée de mission démocratie participative*, bon qui était demandeuse d'info forcément pour arriver à monter son, à mettre son truc sur pied. Donc ça marchait plutôt dans ce sens là, je vais dire. Dans l'autre sens, ben moi je... comment je m'en suis aperçu... je me suis aperçu très tard par exemple qu'ils allaient être réunis avant les deux journées, ou en tout cas entre les deux journées. Et à la limite un petit étonnement de me dire mais comment est-ce qu'ils vont faire... enfin j'étais assez



sceptique sur le fait que sans... je voyais rien qui dépassait qui laissait penser que ces gens-là allaient être formés et allaient avoir un apport constructif à la journée. Mais comme de toute façon je pensais depuis le début qu'ils allaient être là, pas en tant que spectateur, mais quasiment, bon ça m'a spécialement étonné non plus quoi, c'est-à-dire... bon simplement je voyais qu'il ne se passait rien de spécial. » (Entretien, fonctionnaire)

L'isolement quasi absolu de l'Atelier Citoyen et de ses travaux, vis-à-vis d'acteurs politiques méfiants et d'acteurs administratifs peu intéressés vis-à-vis de l'expérience, va constituer au fur et à mesure des travaux de l'Atelier Citoyen, un véritable combat, remporté in fine par les citoyens. C'est à travers le récit de ce combat que nous aborderons à présent les résultats et le sens de la démarche d'Atelier Citoyen « nanotechnologies ».

### *c) Résultats et sens de la démarche*

A l'issue de l'Atelier Citoyen deux constats posent immédiatement question : seuls cinq panélistes ont quitté l'aventure et un document écrit, rédigé au terme de la délibération, a été rendu par le panel au conseil régional<sup>1687</sup>. Avant d'entrer dans une description de cet avis et son usage politique, il est donc indispensable de relater les événements qui ont permis au panel d'exister et de produire ce qu'il lui était interdit de produire<sup>1688</sup>.

Le premier jour du colloque (12 septembre 2007), la présence des citoyens pose encore problème du côté de la DERTT. La participation du panel, entièrement gérée par la DPERC, n'est jamais prise en compte dans l'organisation de l'évènement. A la veille du premier jour de colloque, les modalités exactes de l'intervention du panel (prévue pour le deuxième jour de colloque) ne sont pas fixées, sans que cela pose un problème majeur aux organisateurs :

« Moi je dirais qu'on n'a rien changé à ce qu'on voulait faire jusqu'au jour de la première journée. Rien du tout quoi. [...] Enfin, il y avait pas de volonté de les écarter non plus marquée [...] même les intervenants, je suis pas sur qu'ils étaient tous bien prévenu du fait que dans l'assistance il y avait des gens qui... Mais encore une fois, du début on a vraiment assimilé la présence de ce public-là au reste du public » (Entretien, fonctionnaire)

Durant la première matinée de colloque, l'insertion du panel se joue sur scène et en coulisses. Présents dans l'auditoire du congrès, les panélistes suivent les exposés très ardues des scientifiques venus exposer les problèmes liés aux nanotechnologies<sup>1689</sup>. Leur présence n'a pas été évoquée dans l'introduction du vice-président, ce qui agace les prestataires et agents administratifs en charge du panel. Or, les panélistes prennent part à la première salve de questions ouvertes du colloque et

<sup>1687</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Réflexions du panel citoyens « nanotechnologies et décision publique », 2008, 9 p.

<sup>1688</sup> Ce récit s'appuie sur l'observation directe du colloque et de l'Atelier Citoyen.

<sup>1689</sup> Comme l'indique le déroulé de l'Atelier Citoyen (Annexe 10-8), les intervenants sont en majorité des scientifiques spécialistes d'un domaine d'application très pointu.

démontrent ainsi leur capacité à s'intégrer au débat. En coulisse, la DPERC s'active pour organiser une rencontre entre le vice-président en charge de la recherche et le panel à la pause de midi. Cette rencontre est finalement obtenue et se déroule dans une salle adjacente au colloque. Lors de cette réunion, le vice-président remercie les « citoyens » de leurs questions et leur présente le cadre de leur intégration aux débats : ils prendront part aux tables-rondes prévues lors de la deuxième journée (2 octobre) aux côtés d'autres intervenants. Les discussions entre panélistes et élus (le vice-président en charge de la démocratie participative assiste également à la réunion) portent sur les compétences régionales en matière de recherche technologique, sur l'intérêt de l'Atelier Citoyen et du débat dans un contexte de décision arrêtée et sur la manipulation potentielle du panel par le conseil régional. Les discussions permettent au vice-président de développer ses réponses et de prendre la mesure de la coopération de ces citoyens décidément très pacifiques. L'après-midi du colloque confirme cette tendance : les panélistes sont les plus nombreux de l'auditoire à prendre part au débat et leurs questions sont saluées par les intervenants. La conclusion du vice-président contraste avec son introduction : le panel y est cité, expliqué et présenté. Leur association aux tables-rondes et leur réunion d'étape (26 septembre) sont annoncées. Le panel est, de fait, intégré au colloque. Leur prestation est particulièrement appréciée par les organisateurs du colloque :

« C'est eux [*les panélistes*] qui ont posé les questions du naïf et de celui qui ose poser la question quoi. Alors que les autres, je pense qu'ils en savaient à peine plus mais n'osait pas forcément le faire. C'est vrai qu'on a abordé les nanotechnologies sous différents aspects qui étaient bien séquencés [*interruption*]. Sur la première journée, l'apport oral au niveau des questions... bon forcément, c'est des gens qui étaient volontaires sur la démarche, donc c'était à la fois des citoyens, je les ai ressentis à la fois comme des citoyens lambdas, mais à la fois comme de gens qui étaient là pour prendre la parole, qui étaient plus curieux que la moyenne des gens etc. Donc ils avaient une démarche active très intéressante et qui a rendu la journée agréable et constructive d'une certaine manière. » (Entretien, fonctionnaire)

Si la session de travail du 26 septembre n'est suivie (voire connue) par aucun membre de l'organisation du colloque<sup>1690</sup>, c'est durant cette session que le prestataire et les panélistes décident de rédiger un document écrit, estimant impossible de se limiter à la préparation de questions et d'interventions lors des tables-rondes de la deuxième journée du colloque, comme il leur a été demandé. Ce document écrit, plus léger et moins consistant que les avis citoyens « ruralité » et « transports », rappelle l'avis citoyen produit dans un contexte semblable par l'Atelier Citoyen « évaluation ». Une même structure (constats / préconisations / questions) guide ces « réflexions » (et

---

<sup>1690</sup> « Et puis après je sais qu'ils ont eu des documents un petit peu pour préparer la première journée notamment, voilà... je sais qu'ils se sont réunis entre les deux journées, qu'ils ont produit... où la veille de la deuxième je me rappelle plus... qu'ils ont produit un petit texte, une petite somme de questions, de réflexions. » (Entretien, fonctionnaire)

non pas l'« avis »), dont les protagonistes savent en les écrivant qu'elles violent explicitement les règles du jeu fixées par la région. Les propos, ciblés sur quatre thèmes<sup>1691</sup>, oscillent en permanence entre suggestions d'ordre général<sup>1692</sup> et idées plus précises<sup>1693</sup>. L'avis est complété par une retranscription des textes servant de support aux interventions des panélistes dans les tables-rondes. La seconde journée du colloque (2 octobre) est donc marquée par une certaine appréhension. Le prestataire livre un document écrit à la DPERC et au vice-président en charge de la recherche, en informant qu'il ne s'agit pas d'un « Avis » en bonne et due forme mais d'une contribution écrite au débat. La réaction des organisateurs n'est pas des plus enthousiastes mais ne suscite pas de tensions particulières. Les citoyens sont autorisés à délivrer le fruit de leurs réflexions :

« Parce qu'en plus à moment donné, la direction... comment elle s'appelle... DPER... la DPERC voulait faire un avis si vous voulez à la fin de la première journée. Bon, attends au moins la deuxième journée ! C'est là qu'on a discuté etc. Et ça c'est très bien passé et je pense que c'est parfait, c'est comme ça qu'il faut faire. » (Entretien, élu)

« Sur la deuxième journée, je me suis simplement inquiété du fait... enfin j'ai su à un moment donné qu'ils devaient produire un petit quelque chose, je me suis assuré auprès du vice-président [délégué à la recherche] et de son chargé de mission qu'il était bien au courant de ce qui avait été... donc, effectivement, ils avaient eu l'info. Ils avaient eu l'info ils avaient le texte. *Le vice-président à la recherche* avait eu un petit peu le... mais je pense qu'ils l'ont vu le matin ou la veille de la journée » (Entretien, fonctionnaire)

La participation des panélistes aux tables-rondes se déroulent sans accrochages et les questions continuent d'affluer. Malgré quelques critiques concernant le déroulé du colloque (jugé trop technique et trop rapide), les panélistes jouent le jeu. Le vice-président en charge de la démocratie participative, présent lui aussi parmi les intervenants des tables-rondes (cf. Annexe 10-4), n'a de cesse de saluer le travail du panel, de féliciter la qualité de leur avis et d'insister sur l'importance de leur présence. Mais au-delà de l'autocongratulation du vice-président, leur présence passe plutôt inaperçue. Au terme de cette deuxième journée, une séance de débriefing est organisée en présence

---

<sup>1691</sup> Les thèmes sont : Les citoyens confrontés aux nanotechnologies ; Etat et enjeux de la recherche ; Economie et politique ; Contrôles et risques, Conseil régional Rhône-Alpes, *Réflexions du panel citoyens « nanotechnologies et décision publique »*.

<sup>1692</sup> « Nous pensons qu'il faudrait subordonner la recherche à la question de l'intégrité (physique et morale) de l'homme et à la liberté individuelle », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Réflexions du panel citoyens « nanotechnologies et décision publique »*, p.3.

« Le financement public devrait permettre que la collectivité oriente la recherche vers les conséquences, le suivi, les aspects humains », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Réflexions du panel citoyens « nanotechnologies et décision publique »*, p. 4.

<sup>1693</sup> « Un comité d'éthique est nécessaire. Il faut qu'il soit indépendant et représentatif des acteurs : élus, chercheurs (des sciences dures et des sciences humaines), juristes et citoyens, pour évaluer l'impact des nanotechnologies dans tous les domaines. » in Conseil régional Rhône-Alpes, *Réflexions du panel citoyens « nanotechnologies et décision publique »*, p. 6.

des vice-présidents en charge de la recherche et de la démocratie participative. Lors de cette séance, les critiques et attentes de panélistes sont exprimées<sup>1694</sup> et les deux élus annoncent de leur côté la poursuite des travaux : ils entendent initier un plan de débat territorial, reproduisant sur des territoires infra régionaux, le principe du panel. Ils répondent également favorablement à la demande de quelques panélistes de visiter un laboratoire de nanotechnologies grenoblois. L'intégration du panel a donc atteint un seuil qu'il était très difficile de garantir en amont de la tenue du colloque.

Le colloque avait été pensé sans l'intervention des panélistes. La suite, ou plutôt le manque de suite confirmera cette première impression de déconnexion quasi-totale entre l'Atelier Citoyen et le déroulé du débat régional. Les semaines suivant le colloque annulent immédiatement les embryons d'échanges ayant existé entre la DPERC et la DERTT. Les membres de l'administration chargés de la démocratie participative s'impatientent et craignent un retour de bâton de la part de citoyens supposés dans l'attente d'une réponse à leurs propositions :

« Parce qu'on en parlait avec la chargée de mission du vice-président à midi, c'est celui [*l'Atelier Citoyen nanotechnologie*] sur lequel il y a le moins de retour de la part du VP et celui sur lequel les citoyens les plus engagés, enfin ceux qui ont le plus mordu à l'hameçon, risquent d'être le plus critique. Et c'est peut être ceux-là qu'on risque de retrouver dans les réunions publiques de l'autonome 2008 et qui vont nous dire attendez vous vous foutez de nous, c'est n'importe quoi votre truc. Regardez, à tel moment on a fait telle chose et un an après... enfin pas un an après mais presque, on sait toujours rien, on a... vous nous amusez quoi... » (Entretien, fonctionnaire)

Ainsi les panels territoriaux ne seront jamais organisés. La visite du laboratoire MINATEC à Grenoble est entièrement gérée par l'intermédiaire d'agents de la DPERC et du prestataire, sans que la DERTT n'exprime la moindre velléité d'intérêt pour cette visite<sup>1695</sup>. En dehors de l'évènement qu'elle représente en elle-même, la visite du laboratoire n'apporte rien au débat. Et pourtant c'est elle qui sera mise en avant comme illustration des « suites » de l'Atelier Citoyen<sup>1696</sup>. L'absence quasi-totale de suivi du panel et de ses travaux trouve une explication simple pour les agents administratifs de la DERTT en charge du colloque. Pour le chargé l'organisation, l'intervention des « citoyens » a surtout constitué un élément de la mise en scène du débat :

« Je pense que leur prise de parole, leur question... je vais être un peu sévère, il y aussi l'aspect pour des élus qui organisent un colloque sur science et société le fait d'avoir des vrais gens, des

---

<sup>1694</sup> Ces critiques sont essentiellement concentrés sur un point : le débat tant attendu et promis n'a pas eu lieu. L'organisation du colloque ne laissait que très peu de place aux débats ouverts par les panélistes, venus à la tribune avec des questions précises sur les mesures à prendre et des inquiétudes à exprimer.

<sup>1695</sup> Cette visite a été portée et organisée par le biais d'une implication de notre part. En tant que stagiaire et doctorant, nous avons pu organiser cette visite grâce à d'autres doctorants travaillant dans des organismes proches de MINATEC.

<sup>1696</sup> Sur le portail Internet du conseil régional, il est ainsi signalé qu'une « visite des locaux du laboratoire MINATEC de Grenoble, suivie d'un temps d'échange avec le personnel, comme un complément pertinent à leurs travaux, a également été organisée dans les semaines qui ont suivi ».

citoyens qui posent des questions, il y a un côté très valorisé, c'est voilà, on consulte, on échange, il y avait un coté... ça rendait concret cet échange. Donc effectivement de mettre un puis deux, alors je ne sais pas si on a décidé d'un coup d'en mettre deux mais... Enfin quand je dis on, c'est le vice président qui a décidé » (Entretien, fonctionnaire)

Au-delà de ces analyses, globalement partagées par l'administration régionale, quelle que soit la direction, cet effet de visibilité n'est pas la seule exploitation politique observable de l'Atelier Citoyen. Néanmoins, l'utilisation politique des travaux du panel demande un effort d'observation conséquent. En effet, le panel nanotechnologies ne viendra pas présenter ses réflexions devant l'assemblée plénière. Pourtant, c'est bien devant l'assemblée régionale que va se jouer un acte fort de l'utilisation politique des travaux du panel citoyen. Le 10 juillet 2008, le conseil régional délibère en séance plénière à propos d'un plan de soutien et d'investissement à la filière micro technologique<sup>1697</sup>. Lors de ce débat, le groupe écologiste, ainsi qu'une élue ayant quittée le PCF pour rejoindre la LCR en cours de mandat (figurant comme non inscrite sur les bancs de l'assemblée), s'interrogent sur la dangerosité de ces technologies et en appellent au débat public. Devant la multiplication des interrogations, le vice-président délégué à la recherche n'hésite pas à évoquer l'action commune engagée avec le vice-président en charge de la démocratie participative, dans le prolongement du colloque :

« Quant aux relations science/société, nous avons décidé *avec le vice-président en charge de la démocratie participative*, suite au colloque que nous avons organisé en Rhône-Alpes sur les micro et nanotechnologies, en deux périodes, d'engager une animation de débat public sur l'ensemble du territoire rhônalpin de telle façon que nous puissions animer le débat public sur ces questions fondamentales que sont les questions des nanotechnologies et de leur impact avec l'environnement, la société de manière générale. Nous aurons un certain nombre d'actions décentralisées sur le territoire régional, probablement au moins une réunion par département qui reproduira en modèle réduit ce qu'était le colloque sur les nanotechnologies organisé à Charbonnières. Nous allons créer un site régional de référence et un site de débat sur ces questions. Enfin, il est fondamental d'avoir un avis des scientifiques et des citoyens. Nous allons créer un comité scientifique et citoyen sur ces questions qui pourra s'autosaisir de questions sur les nanotechnologies ou que nous pourrions saisir en tant que Région. Nous demanderons qu'ils aient un débat entre eux mais nous solliciterons un avis des scientifiques et un avis du panel de citoyens pour séparer ces deux aspects. »<sup>1698</sup>

---

<sup>1697</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, Rapport n°08.03.488. Ce soutien prend la forme d'un financement accordé au projet « Crolles III » destiné à étendre un site de recherche en micro et nanotechnologie déjà présent dans l'agglomération grenoblois.

<sup>1698</sup> Propos du vice-président en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur, *in* conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 juillet 2008, In extenso*, pp. 78-79.

Le quatrième vice-président lui-même intervient à la tribune du conseil en garantissant que la tenue d'un débat est une priorité. Mais au cours de ces déclarations, la démocratie participative prend un aspect quelque peu inhabituel. Dans le cadre précis des nanotechnologies, la démocratie participative se présente comme la possibilité pour le conseil régional d'intervenir dans la définition d'une éthique et d'une orientation de la recherche. L'objectif est d'acquiescer une certaine emprise sur les négociations ouvertes entre les autorités publiques, quelque peu dépassées par la menace d'une délocalisation rapide de ces industries et des entreprises très largement subventionnées et très autonomes :

« Je voudrais apporter ma contribution dans ce débat sur deux points, d'abord souligner l'importance des sommes engagées par les collectivités territoriales dans ce dossier de Crolles, aussi bien Crolles II que Nano 2012 puisqu'au total il s'agit de 342 M€ dont 60 M€ pour la Région Rhône-Alpes. Cela nous donne un certain nombre d'exigences, de responsabilités sur ce dossier, pas seulement en termes d'emploi et de taxe professionnelle car, de ce point de vue, la convention a été complètement respectée, il y a même eu plus de création d'emplois, mais également en matière de stratégie industrielle et de recherche. Nous avons rencontré avec *d'autres conseillers régionaux communistes* les syndicalistes de Crolles voici quelques jours. Ils ont attiré fortement notre attention sur le fait que la rupture de l'alliance de Crolles II a été aussi une rupture en matière de recherche technologique. De ce point de vue, des incertitudes demeurent sur la question du maintien et du développement de cette recherche technologique. Or, la question du maintien et du développement d'une recherche technologique européenne (elle est venue à plusieurs reprises) dépend pour une grande part de l'exigence que la Région peut et doit avoir à l'égard des parties concernées s'agissant du maintien et du développement de la recherche technologique qui est aussi une condition pour aller vers Crolles III car je pense qu'il ne faut pas renoncer à Crolles III c'est-à-dire aller jusqu'à 10 000 plaques de silicium qui nous placerait de manière très durable dans la compétition mondiale. Par ailleurs, je crois que les enjeux liés aux nanotechnologies sont très importants en matière économique, sociale financière mais aussi éthique et je souhaite avec mes collègues impulser la démocratie participative concernant ces enjeux des nanotechnologies. Je le fais avec mon collègue *vice-président en charge de la recherche*, nous allons le faire au niveau de la Région elle-même avec une dimension de participation citoyenne importante. Je souhaite aussi que les collectivités locales de l'agglomération grenobloise et de l'Isère impulsent cette démocratie participative sur les enjeux des nouvelles technologies et nous sommes prêts à y contribuer et y participer. »<sup>1699</sup>

L'intervention du vice-président en charge de la démocratie participative dans ce débat le place dans une situation qu'Olivier Nay et Andy Smith (2004) qualifieraient de courtier. Elu grenoblois, le vice-

---

<sup>1699</sup> Propos du vice-président en charge de la démocratie participative, in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 juillet 2008, In extenso*, pp. 79-80.

président est concerné par la production de richesse et d'emplois sur son territoire d'ancrage politique, à l'instar du reste du groupe communiste<sup>1700</sup>. L'enjeu éthique recouvre alors en grande partie un enjeu économique, non plus lié au thème général des nanotechnologies, sur lequel ont travaillé les panélistes, mais lié à l'implantation concrète d'industries dans des territoires donnés. En conséquence, l'intervention du courtier légitime le financement régional en attachant celui-ci à une exigence de démocratie participative. Une remarque ironique de l'élue démissionnaire du PCF indique que cet effet latent des déclarations du vice-président en charge de la démocratie participative est bel et bien perçu dans l'hémicycle :

« Tant mieux si la démocratie participative se développe sur ce dossier comme nous l'a assuré le vice-président qui en a la charge, je dirai quand même qu'il y a eu une manifestation au moment de l'inauguration de MINATEC en juin 2006 et que les manifestants qui étaient là ont été très sévèrement réprimés. Le mot est faible puisqu'ils ont quand même subi la violence policière, ils se sont fait tabasser par la BAC et les CRS dont je demande la dissolution soit dit en passant. »<sup>1701</sup>

Au-delà de l'enjeu immédiat d'un investissement régional orienté vers l'emploi en matière de nanotechnologies, le vice-président en charge de la démocratie participative se saisit des travaux de l'Atelier Citoyen pour entrer dans des débats ouverts par ailleurs à l'échelle nationale. Ainsi, ce dernier rédige une contribution écrite au débat ouvert par la CNDP<sup>1702</sup>. L'existence du panel est évoquée en préambule par le vice-président<sup>1703</sup>, qui émet également des « intentions » concernant le risque d'alimenter les craintes en fermant le débat<sup>1704</sup> et la nécessité pour les élus d'avoir des « exigences vis-à-vis des chercheurs pour des réflexions éthiques et des études toxicologiques, en ne

---

<sup>1700</sup> Cette position est exprimée lors des débats par la porte-parole du groupe communiste : « Pour notre groupe, notre philosophie est claire : augmenter le potentiel de recherche fondamentale, de Recherche & Développement voire de développement technologique peut relever de notre ressort mais financer systématiquement de la production pure de marchandises nous paraît anormal », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 juillet 2008, In extenso*, p. 64.

<sup>1701</sup> Propos d'une conseillère régionale non inscrite, in Conseil régional Rhône-Alpes, *Séance plénière du 10 juillet 2008, In extenso*, p. 95.

<sup>1702</sup> Vice-président délégué à la démocratie participative, au nom du conseil régional Rhône-Alpes « Contribution du Conseil régional Rhône Alpes sur la question : démocratie participative et nanotechnologies », Commission Nationale du Débat Public, octobre 2009, 2 p.

<sup>1703</sup> « A l'occasion du Colloque « Nanotechnologies et décision publique » initié par la région Rhône Alpes en septembre et octobre 2007, un panel de citoyens tirés au sort a été constitué. Des séances de travail en atelier et en grand groupe, articulées aux deux journées de colloque sur ce thème, ont donné lieu à la production d'un avis citoyen et des préconisations. Cet avis pouvant lui-même donner lieu à un cahier d'acteurs, tel que proposé par la CNDP », Vice-président délégué à la démocratie participative, au nom du conseil régional Rhône-Alpes « Contribution du Conseil régional Rhône Alpes sur la question : démocratie participative et nanotechnologies », Commission Nationale du Débat Public, octobre 2009, 2 p.

<sup>1704</sup> « Le risque existe que des personnes, par leur savoir et/ou leur position, décident pour tous, sans en informer les premiers intéressés. Par ailleurs, du fait du manque de connaissance des citoyens sur le développement des nanotechnologies, il est légitime de craindre des dérapages. Dans cet univers complexe, la difficulté à s'appropriier les problèmes, à les comprendre et à prendre des décisions, implique de se donner du temps pour s'informer ; par ailleurs, des efforts d'organisation sont nécessaires pour pouvoir participer au débat. », Conseil régional Rhône-Alpes, Quatrième vice-président en charge de la démocratie participative, « Contribution du Conseil régional Rhône Alpes sur la question : démocratie participative et nanotechnologies », octobre 2009.

perdant pas de vue que dans la recherche il est aussi question de l'intégrité physique et morale de l'Homme et de sa liberté individuelle ».

L'utilisation des conclusions et de l'existence même de l'Atelier Citoyen illustre une dernière fois la logique ayant animée l'ensemble des expériences participatives en Rhône-Alpes : une multiplicité d'usages, parfois concurrents, mais toujours pensés en rapport avec le contexte sectoriel et politique dans lesquels ces expériences s'insèrent. Les expériences délibératives permettent ainsi au vice-président chargé de la démocratie participative, assisté de son équipe toujours plus professionnalisée, de revendiquer une place pour le « citoyen », incarné par la présence physique de ces individus tirés au sort. Le manque évident de débouchés des Ateliers Citoyens, tant dans les politiques publiques régionales, que dans le débat public national ne pose aucune sorte de problème. Ce manque est justifié par la totalité des acteurs rencontrés par le caractère expérimental de la démocratie participative et ne doit pas effacer l'objet de la victoire : les « citoyens » étaient bien présents lors des activités du conseil régional.

## II- Bourgogne : l'embellie (temporaire) et le sédiment de la démocratie participative.

Si en Rhône-Alpes la rivalité larvée entre plusieurs groupes d'acteurs porteurs de sens et de pratiques concernant la démocratie participative irrigue la prolifération de dispositifs et les débats qui leur sont liés, les rapports de force sont beaucoup plus éclatés, discontinus et marginaux en Bourgogne. L'absence d'entreprise politique forte et victorieuse sur le thème explique en grande partie cette différence. Pourtant, la configuration bourguignonne débouche sur un dispositif emblématique : le budget participatif des lycées.

La démocratie participative en région Bourgogne est alimentée par d'épisodiques entreprises politiques, menées par des membres de tendances minoritaires au sein de la coalition de gauche : NPS et communiste essentiellement. Motivés par l'irruption de problèmes précis liés à des secteurs d'action (A - Assises territoriales), des ambitions politiques d'ensemble (B et C - comités de ligne et budget participatif des lycées), les expériences participatives étudiées ici ont toutes un point commun : elles s'inscrivent en faux contre les opérations menées en début de mandat. Dans chacun des trois cas étudiés (Tableau 11), nous verrons la manière dont la présidence de région et le vice-président chargé (entre autre) de la démocratie participative ne se trouvent jamais à l'initiative des procédures adoptées, en les ignorant (au mieux), ou en les limitant (cas du budget participatif). Pourtant, l'observation des dispositifs adoptés révèle que même lorsqu'ils sont marginaux, bricolés et marginaux, les dispositifs de « démocratie participative » entendent assurer un certain nombre de



mission : accéder toujours plus au « public », en garantissant que les dispositifs intègrent bel et bien les catégories de population ciblées (usagers, lycéens, populations locales). Cette intégration, mise en scène et objet d'évaluation et d'action, est considérée comme une ressource politique utilisée dans le cadre de problèmes spécifiques et contingents.

**Tableau 65 : Dispositifs étudiés en Bourgogne**

Catégorie de dispositif	Nombre	Détail
Schéma Directeur	1	Assises territoriales d'élaboration des politiques de Pays
Comités de ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
Budget Participatif des Lycées	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales

### ***A) Les Assises des Territoires : le contractants au secours du contrat***

Peu de temps après la tenue des forums participatifs en 2004, le premier vice-président du conseil régional, candidat déchu des élections primaires, organise sa propre série de réunions publiques sur le territoire bourguignon, intitulées « Assises des Territoires ». Pourtant, ces réunions et les forums de 2004 se pensent et se conduisent en totale déconnexion (voire en opposition). C'est en effet en raison des menaces pesant sur la politique de contractualisation régionale que sont pensées les Assises (1). La logique à l'œuvre est alors relativement simple ; face aux réticences supposées des décideurs nationaux et régionaux à reconduire une nouvelle génération de contrats de pays, c'est par « en bas » que le vice-président choisit de défendre une politique qu'il considère comme nécessaire. Cet appel à la population des zones de contrats remplit alors parfaitement son objectif : les rencontres attirent les participants et permettent au premier vice-président de reconduire les politiques contractuelles, tout en renforçant le positionnement du conseil régional en leur sein (2)

#### **1) Un enjeu éminemment sectoriel**

Un an après l'élection régionale de mars 2004, la politique de contractualisation territoriale de la région Bourgogne touche à sa fin. Depuis 2001, dans le prolongement de la loi Voynet, le conseil régional et la préfecture de Région Bourgogne (SGAR) animent une politique de contractualisation territoriale avec différents territoires dits de « projet » présents dans la région. Cette politique concerne essentiellement les Pays, Agglomérations et Parc Naturels Régionaux et permet de financer des projets portés par ces territoires dans le cadre de ce contrat tripartite. Or, en 2006, les contrats de pays arrivent à leur terme et doivent être renouvelés. Le vice-président chargé de l'aménagement du territoire, des politiques contractuelles et européennes et des TIC pense alors percevoir une certaine réserve des différents partenaires du contrat et plus spécifiquement l'Etat et le conseil régional. Or, il est un défenseur de ce type de contractualisation, permettant selon lui de promouvoir des projets collectivement portés sur un territoire. Lui-même marqué par la conduite d'un exercice de

« démocratie participative » à l'échelle d'un Pays et confronté à un enjeu politique concernant directement sa délégation au conseil régional, le vice-président décide d'initier un vaste processus de « concertation », afin de relancer la dynamique de contractualisation qu'il sent menacée. Les objectifs de ce processus sont pour le moins explicites : il s'agit de « consolider les territoires », à savoir « faire des choix et identifier ensemble des priorités de développement au sein d'un espace de projet organisé », le tout « dans un contexte national où l'argent public devient rare »<sup>1705</sup>.

La concertation est donc utilisée comme un instrument politique permettant aux ambitions du vice-président de peser dans la balance des négociations. Or, pour ce faire, l'élu régional fait appel à des « spécialistes » de sa connaissance : l'agence Campana-Eleb Conseil. Ayant déjà collaboré avec l'agence, l'élu confie la conduite du processus des Assises aux experts. Le processus en lui-même se déroule selon le schéma, désormais connu, du processus Campana-Eleb entre le 10 février et le 23 mai 2006. Il se compose de deux phases. Une première phase de 20 réunions publiques, tenues dans chaque territoire de contractualisation du conseil régional<sup>1706</sup>. Une deuxième phase d'une réunion de synthèse, organisée le 23 mai 2006 à Dijon, permettant d'annoncer les grands axes des « nouvelles » politiques contractuelles. La totalité de ces réunions est animée selon le principe de l'enquête audio visuelle et des réactions du « public ». Seule la phase terminale (observatoire) est absente du processus.

Le résultat de cette entreprise est un succès. La politique de contractualisation est reconduite à partir de 2006. L'Etat renouvelle ses engagements par l'intermédiaire du Contrat de Projet 2007-2013 (Grand projet G<sup>1707</sup>), accordant 36 486 millions d'Euros, pour 92 500 millions d'Euros pour le conseil régional. Le CESR, dans l'avis rendu sur ce contrat, note par l'intermédiaire d'une de ses commissions « que les forums et Assises des territoires impulsés par la Région ont permis d'élaborer des dispositifs adaptés aux caractéristiques des territoires bourguignons » et « ne peut que saluer la démarche et souhaiter sa réitération »<sup>1708</sup>. Mais ces réunions, en plus d'être reconnues et saluées par les partenaires classiques du conseil régional, ont débouché sur une influence nouvelle du conseil

---

<sup>1705</sup> Conseil régional de Bourgogne, *Votre avenir se construit en Bourgogne. Les Assises des Territoires de Bourgogne en 2006*, p. 4

<sup>1706</sup> Au total, la région Bourgogne compte 5 agglomérations et 15 pays. Dans chacun d'entre eux, une réunion est organisée : vendredi 10 février - pays Charolais ; vendredi 17 février - pays Seine-Tilles ; vendredi 24 février pays Puisaye-Forterre ; jeudi 2 mars - agglomération Nevers ; vendredi 3 mars pays Avallonnais ; jeudi 9 mars – pays Clusisais (Mâconnais) ; vendredi 10 mars – pays Beaunois ; samedi 11 mars – pays Chalonnais ; vendredi 17 mars pays Auxois-Morvan ; samedi 18 mars – pays Autunois-Morvan ; vendredi 24 mars - pays Bresse Bourguignonne ; samedi 25 mars – pays Nivernais-Morvan ; jeudi 30 mars – pays Tonnerrois ; vendredi 31 mars – pays Chatillonnais ; samedi 1er avril – pays Bourgogne-Nivernaise ; vendredi 7 avril – pays Vingeanne. Trois réunions publiques supplémentaires se tiennent également.

<sup>1707</sup> Conseil régional de Bourgogne, *Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013*, 2007, pp. 72-81.

<sup>1708</sup> CESR Bourgogne, *Avis sur Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013*, séance plénière du 14 février 2007, p. 6.

régional dans les jeux de contractualisation. En effet, l'institution affirme avoir dégagé quatre priorités à la suite du processus de réunions publiques. Or, ces priorités figurent désormais comme des obligations contractuelles : chaque territoire contractant avec le conseil régional devra obligatoirement intégré les quatre priorités<sup>1709</sup>, présentées comme le « premier volet » du contrat, pour pouvoir, dans un second temps, dégager ses propres priorités<sup>1710</sup>. Or, ces priorités sont directement mises en relation avec la tenue de la concertation. Signalant que « depuis février 2006, la région a initié une concertation des acteurs locaux avec l'organisation des assises des territoires qui ont réuni 2100 personnes », la délibération du 16 juin 2006 précise qu'« après cette phase d'écoute, vient le temps des propositions et des décisions, la note d'orientation ci-jointe définit les enjeux, les objectifs et le contenu de cette politique en fixant notamment les priorités régionales, les modes d'intervention et les territoires éligibles »<sup>1711</sup>. Au-delà du maintien des politiques contractuelles, le vice-président est parvenu à faire des contrats de territoire un instrument affirmant officiellement que « le Conseil régional entend trouver, au sein de chaque territoire un relais de ses politiques »<sup>1712</sup>. L'exemple des Assises bourguignonnes de ce début d'année 2006 illustre le caractère pragmatique et raisonné de la mobilisation de l'idée de démocratie participative : une mobilisation « experte » et volontairement restreinte.

## 2) Mobiliser imparfaitement « la base »

L'objectif du vice-président lors de la création de ces Assises pourrait être défini comme une tentative de dépassement des obstacles posés par l'attitude des élites politiques, locales et nationales. Convaincu que celles-ci ne pourraient que reproduire une logique de contractualisation, dont il entend précisément s'éloigner, le vice-président décide de convoquer les Assises dans une double logique. D'une part, les Assises doivent permettre de « convaincre » les principaux acteurs de cette contractualisation, à savoir l'Etat et le conseil régional :

« Quand on a fait les Assises des territoires de Bourgogne, qui est sans doute l'opération la plus lourde que nous avons faite, au conseil régional, bon là, on a fait un forum, dans chacun des

---

<sup>1709</sup> Ces priorités sont 1) le développement économique (formation professionnelle et organisation de l'activité commerciale et artisanale, tourisme.) ; 2) les services à la population (mobilité, enfance, jeunesse, accès aux soins) ; 3) le logement (recours aux énergies renouvelables, logement locatif social) ; 4) le développement numérique des territoires, *in* Conseil régional de Bourgogne, Rapport « Mise en place des nouvelles politiques territoriales », Délibération et rapport votés le 16 Juin 2006, p. 9. Signalons toutefois qu'il est quasiment impossible de déterminer en quoi ces priorités ont été concrètement dégagées des réunions. Certaines d'entre elles recoupant des priorités très chères au vice président (les TIC), il nous est permis de rester perplexe.

<sup>1710</sup> Le rapport, sous l'appellation de « vocation territoriale », stipule que « chaque territoire, candidat à la contractualisation, réalise une note d'intention argumentée précisant la nature des enjeux territoriaux proposés à la négociation par les acteurs du territoire », *in* Conseil régional de Bourgogne, Rapport « Mise en place des nouvelles politiques territoriales », p. 10.

<sup>1711</sup> Conseil régional de Bourgogne, Rapport « Mise en place des nouvelles politiques territoriales », p. 2.

<sup>1712</sup> *Ibid.*, p. 9.

territoires de projet que nous avons, donc les pays, les agglos, avec une restitution régionale et c'est ce qui a permis de reconstruire une politique de territoire que l'Etat voulait abandonner, puisque que l'Etat ne voulait plus faire de politique de pays. Et entre nous le président du conseil régional lui-même s'interrogeait. Simplement quand il a vu, ce qu'était le travail de seize pays et huit agglos, bon à la fin, il était très naturellement conduit à dire ce que nous souhaitions, c'est-à-dire voilà on mettra 200 millions d'euro dans les politiques contractuelles. Mais il fallait aussi que la *vox populi* le lui dise et nous le dise. » (Entretien, élu)

D'autre part et très logiquement, les Assises doivent faire exister la logique de contractualisation au-delà des partenaires habituels. La matérialisation de la « *vox populi* », pour reprendre l'expression de l'élu, est alors confiée à l'agence Campana-Eleb. Ayant déjà travaillé avec ces experts de la participation, l'élu régional a tout à fait conscience de l'effet produit par la méthode de l'enquête audio-visuelle : « Il avait le mérite au fond de libérer la parole des salles » (Entretien, élu). Le déroulement même des réunions est alors un objet d'investissement politique. Dans la mesure où l'objectif de l'élu est de faire vivre, même temporairement une « participation » des habitants des pays concernés au cœur d'un projet concernant habituellement des élites territoriales restreintes, le recours à l'expertise est absolument indispensable :

« Je les [*Campana-Eleb*] ai fait revenir dans ses Assises de territoires bourguignons, parce que je voulais que la parole ne soit pas confisquée dans ces rencontres. Parce que je connais un peu le vivier des leaders de pays ou d'agglomération, je vois bien comment les jeux de rôle s'installent dans ces moments-là. Et là, l'idée c'est que si on veut avoir une forme de participation, encore une fois je le dis avec beaucoup de limites, parce que sur deux trois heures c'est pas le Pérou, mais si on veut avoir des salles qui se sentent concernées qui prennent la parole, qui disent des choses utiles, si on veut faire bouger un peu les lignes, il faut des techniques d'animation. Ce que je disais de Porto Alegre tout à l'heure où là c'était très institutionnalisé peut-être trop, bon il faut le retrouver aussi quelque soit la forme qu'on veut donner à la démocratie participative. C'est pas un happening débridé où toujours les mêmes parlent. Ça s'organise. » (Entretien, élu).

Mais le rapport entretenu entre l'utilisation de cette technique d'animation « participative » et le mot d'ordre politique de la « démocratie participative » reste assez modeste pour l'élu régional. En effet, selon lui, les réunions « type Campana-Eleb » ont eu d'indéniables vertus<sup>1713</sup>, mais pour autant la

---

<sup>1713</sup> « Au fond, la salle était moins confisquée par l'état-major du territoire qu'on visitait. Parce que le risque c'est ça, vous avez deux cents personnes dans une salle, le risque c'est que la parole soit confisquée par le président du pays, le président du conseil de développement, le député du coin, le sénateur etc. deux trois conseillers généraux un peu malin. Et là, le fait que la réunion commence par un film où les citoyens parlaient, des citoyens ou des acteurs plus institutionnels, mais c'était à peu près équivalent, faisait que les gens qui étaient dans la salle et qui étaient aussi des citoyens, ou des acteurs moins identifiés que les trois premiers rangs habituels, les gens prenaient la parole, donc ça déclenchait quand même du débat. » (Entretien, élu)

« démocratie participative », promue par ailleurs par l' élu, ne se résume pas à la tenue de ce type d'exercice :

« Bon et là on a fait un travail, là aussi, que je qualifierais de démocratie participative même si c'est pas une forme aboutie et durable, comme on peut le théoriser par ailleurs. Mais encore une fois, quand on le fait sincèrement et que l'élaboration du produit final est réellement collectif, je pense que ces formes à durée limitée, chacun ensuite repartant vers son territoire, mais ayant au fond permis de régénérer une politique publique régionale moi je l'appelle volontiers démocratie participative ce travail-là. Même si c'est pas un travail en continu, puisqu'après au fond chaque agglo chaque pays, on va faire son contrat et recréer son propre espace de démocratie. Plus ou moins bien. » (Entretien, élu)

Agissant sous contrainte et dans un contexte politique donné, l' élu régional utilise la « démocratie participative » comme un instrument de mobilisation imparfaite et temporaire d'une population dont il cherche à obtenir la « voix ». L'enracinement du renouvellement de la contractualisation territoriale dans cette « voix », construite et limitée, était recherché par le vice-président et a finalement été obtenu. La démocratie participative se présente donc ici comme un levier politique mobilisé en fonction d'un enjeu sectoriel limité. Cette initiative ne concerne quasiment pas le reste de l'équipe exécutive, pas plus que les élus bourguignons. Il en sera ainsi pour la totalité des « dispositifs participatifs » adoptés en région Bourgogne.

### ***B) Les Comités de ligne : la capacité régionale au premier plan***

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les comités de ligne représentent la première expérience connue de concertation systématique à l'échelle régionale en Bourgogne (2002), qui renforcée à partir de 2004. Leur affiliation à l'idée de démocratie participative apparaît au tournant des élections de 2004, soit deux ans après leur mise en place originelle et partielle : le dispositif est qualifié de « participatif » par le biais de l'entreprise politique portée par le vice-président qui en obtient la charge. La relation entretenue par l' élu avec la « mobilisation » offerte par l'entremise des comités de ligne constitue le fil rouge de notre analyse des mutations et des réformes du dispositif. Ainsi, nous verrons comment les comités de ligne s'ouvrent d'abord aux acteurs associatifs et syndicaux que le vice-président souhaite associer à l'exercice de la gestion de l'offre régionale de transport (1). Nous observerons ensuite, la manière dont l'extension permanente du dispositif (ses territoires, ses catégories de participants, ses fréquences de réunion) permet aux responsables régionaux de revendiquer une action en faveur de la démocratie participative (2). Nous verrons enfin que les soutiens régionaux réunis dans un dispositif toujours plus vaste sont invités à soutenir le conseil régional nouvellement en charge des transports dans son effort de négociation et de choix en

la matière (3). La décision est moins l'enjeu d'un partage entre autorité politique et participants qu'une cause commune qui doit être défendue par les comités de ligne.

### 1) Le comité comme regroupement des « soutiens ».

La première mouture des comités de ligne bourguignons, adoptée par l'exécutif régional de Jean-Pierre Soisson, avait été l'objet de critiques liées à une mise en place jugée partielle. Les critiques, essentiellement en provenance des syndicats de salariés présents au sein du CESR, semblent avoir été intégrées par l'équipe exécutive arrivée en 2004. La réforme des comités de ligne s'opèrent alors à deux niveaux : l'ajout de modalités prévues par la loi SRU et la reconfiguration des comités de ligne en eux-mêmes. S'ajoute à ces deux niveaux, la désignation d'une chargée de mission supplémentaire, en charge des comités de ligne. Jeune titulaire du concours de rédactrice territoriale, la nouvelle arrivante au sein de la direction des Transports du conseil régional de Bourgogne a pour mission, outre les comités de ligne, de s'assurer du suivi des relations usagers et d'opérations commerciales ponctuelles. Elle suit l'ensemble des comités de ligne et assure l'interface entre l'administration et les participants. Mais au-delà de ce recrutement, le vice-président nouvellement nommé à la tête de la politique régionale des transports tente, à travers ces deux niveaux de réformes, d'associer les entités qu'il perçoit comme les partenaires de son « combat » : les syndicats et les associations.

Premièrement, le dispositif est « complété », permettant au vice-président d'associer ses partenaires syndicaux au processus de concertation. Une des premières dispositions adoptées suite aux élections régionales est l'adoption du dispositif dit du comité régional des partenaires (CRP), prévu par la loi SRU et proposé dès 2003 par l'opposition. La mise en place de la conférence régionale des partenaires du transport public en Région Bourgogne (CRPTP), version régionale du principe des CRP, symbolise le « tournant » de 2004, puisque la délibération de mise en place fait explicitement référence à loi SRU :

« La loi du 13 décembre 2000 dite Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) confie aux Conseils régionaux le rôle d'Autorité Organisatrice des Transports Collectifs régionaux. Son article 9 offre la possibilité pour les Régions de créer des comités régionaux des partenaires, en complément des comités de ligne. Il est donc proposé, en complément des comités de ligne fonctionnant depuis 2002, la création de la conférence régionale des partenaires du transport public en Bourgogne. Elle s'inspire des préconisations de la loi du 13 décembre 2000, en adaptant cette structure consultative aux spécificités de la Bourgogne. »<sup>1714</sup>

---

<sup>1714</sup> Conseil régional Bourgogne, délibération D07XU-CRPTP, 2004.

Là où l'exécutif précédent s'était arrêté à une version aménagée et prudente du dispositif de concertation, le nouvel exécutif s'attache à appliquer la loi dans sa version « forte ». La CRPTP se réunit au moins une fois par an, en règle générale après chaque vague de comité de ligne. Présidée par le vice-président délégué aux transports, sa composition réunit l'ensemble des partenaires institutionnels concernés par les politiques de transport<sup>1715</sup>. Or, au cœur des représentants institutionnels et des représentants de la SNCF (syndicats de salariés et direction), un nouveau type de partenaires est présent : un groupe d'associations « invitées », une très vaste représentation du monde syndical et plus particulièrement des syndicats de salariés, ces derniers disposant d'un siège par syndicat de la SNCF ou d'entreprises privées, contre une seule représentation patronale des entreprises privées du transport collectif et deux représentants maximums de la SNCF. La présence de ce type d'acteurs, constatées mais marginales dans les précédents comités de ligne, constitue le premier signe du changement opéré par l'exécutif régional. Le rôle de la CRPTP est pourtant maintenu dans le flou : « Elle sera consultée par la Région sur l'offre de services d'intérêt régional, les politiques tarifaires et de développement la qualité de service des transports régionaux »<sup>1716</sup>. Pour le vice-président délégué aux transports, ce CRPTP constitue essentiellement un moyen de peser, aux côtés de syndicats, dans la conduite de la politique de transport :

« La loi SRU prévoit également qu'il y ait un comité des partenaires au niveau régional, mais nous avons institué nous, une conférence des partenaires, parce que le comité des partenaires fixé par la loi est relativement restreint. Et donc on a installé une conférence des partenaires qui permet une large représentation syndicale, qui permet à toutes les associations, qui permet aux

---

<sup>1715</sup> Le CRPTP comprend :

- des conseillers régionaux, un par groupe, désignés par leurs groupes respectifs ;
- les membres de la commission transport du CESR ;
- trois conseillers généraux (ou membres des services du Conseil général) par département, désignés par le président du Conseil Général ;
- un élu communautaire par EPCI disposant d'un réseau de transport public (Autun, Auxerre, Beaune, Chalon, Le Creusot-Montceau, Dijon, Mâcon, Nevers, Sens), désigné par le Président de la structure intercommunale, saisi par courrier, qui peut être accompagné d'un représentant technique des réseaux urbains concernés ;
- un représentant de chaque chambre de commerce bourguignonne (chambre régionale et chambres départementales), désigné par le Président de la chambre ;
- le Directeur régional de l'Équipement, ou son représentant, accompagné par un autre représentant de la DRE de son choix ;
- le directeur régional SNCF ou son représentant, accompagné d'un autre représentant de son choix ;
- le délégué régional de RFF ou son représentant, accompagné d'un autre représentant de son choix ;
- un représentant des salariés de la SNCF de chaque syndicat représentatif au niveau national en région ;
- des représentants des salariés des entreprises de transports collectifs autres que la SNCF, un par organisation syndicale des salariés représentative dans la région ;
- un représentant de l'organisation professionnelle patronale des transports collectifs la plus représentative au niveau régional ;
- un membre de chacune des 14 associations d'usagers invitées au comité de ligne (président ou représentant) ;
- un représentant de la D.G.A.C. (Direction Générale de l'Aviation Civile).

<sup>1716</sup> Conseil régional Bourgogne, délibération D07XU-CRPTP, 2004.

élus, de se retrouver à l'issue de la série des comités de ligne en fait, on réunit notre comité des partenaires en juin » (Entretien, élu)

Un constat similaire est dressé par le chargé de mission responsable de la mise en place des comités de ligne depuis 2002. Celui-ci perçoit le CRPTP comme une innovation liée à l'alternance politique :

« C'est [*le CRPTP*] la mise en application de la loi SRU. Alors la liste des invités n'est pas tout à fait celle qui était préconisée par la loi SRU. On l'a un peu élargie à la demande du VP. Mais bon, y a un représentant syndical de tous les syndicats régionaux, c'est un peu plus... plus orienté syndicats que le préconise la loi, mais ça joue quand même bien son rôle. Ça permet de faire... elle a lieu souvent à la fin du cycle de comités de ligne, ça permet de faire un bilan des comités de ligne général pour l'ensemble de la Bourgogne. Et on associe toutes les AOT, les autres autorités organisatrices, ça permet d'avoir une vue d'ensemble des problèmes de transports sur la Bourgogne, entre toutes les AOT. Et d'échanger... » (Entretien, fonctionnaire)

La rhétorique d'un dépassement de la loi SRU émerge comme preuve et témoignage des aspirations du vice-président en faveur de la démocratie participative. Le renforcement de la présence syndicale renvoie à la conception mobilisatrice de la participation portée par le vice-président. Les partenaires de « lutte » – syndicats, associations, élus – se rassemblent.

Deuxièmement, le dispositif se renforce par une organisation plus contraignante de son fonctionnement. Une cartographie des comités de ligne est établie (Annexe 8), leur nombre est multiplié par deux (de quatre à huit), leurs réunions sont désormais programmées par vague, chacune étant ponctuée par une réunion de la CRPTP. L'établissement de cadres de fonctionnement plus stricts s'accompagne du recrutement d'une nouvelle chargée de mission (décembre 2005) spécifiquement en charge de l'animation de comités de ligne, de la CRPTP et des différentes réunions de concertation. La nouvelle chargée de mission vient appuyer l'ancien responsable, maintenu à son poste, augmentant ainsi les opportunités de contact entre le conseil régional et les réseaux associatifs bourguignons. Car ces réseaux, présents depuis plusieurs années au sein du territoire régional, vont être très concrètement sollicités par le vice-président dans l'optique de la création des comités de ligne. L'exemple de l'antenne régionale Fédération Nationale des Usagers des Transports (FNAUT) est caractéristique des liens établis entre l'institution régionale et les associations. La FNAUT Bourgogne est présidée par un retraité de la SNCF, Jean-Paul Guigue, ancien cadre supérieur de l'entreprise, ayant transité par les services du conseil régional de 2000 à 2002, juste avant la prise de compétence TER. N'appréciant pas les précédentes versions des comités de ligne<sup>1717</sup>, l'association est sollicitée pour des entretiens préparatoires à la fin de l'année 2004 :

---

<sup>1717</sup> Les réunions de comités de ligne, entre 2002 et 2004, sont jugées par les responsables associatifs comme « trop politique » : « Si vous voulez ça commençait neuf fois sur dix, si monsieur Soisson était présent et qu'il y avait une opposition politique, l'opposition rentrait bille en tête dans le président, en lui disant votre politique etc. Le président se



« FNAUT 2 : Ils redémarrent [*les comités de ligne*] sur de l'existant en s'améliorant un petit peu il y a toujours ces débats politiques qui viennent tronquer les choses, mais nous on réagit.

FNAUT 1 : Nous maintenant, on a la parole. Dès le début on a eu la parole. On a commencé à avoir la parole dès le début de ces comités de ligne rénové.

FNAUT 2 : Et on a réagi en entretien individuel avec *le vice-président transports* en disant...

FNAUT 1 : c'est ça qui nous a aidé aussi.

FNAUT 2 : ... En disant les comités de ligne, ça peut pas être ça. C'est pas ce que le citoyen attend. » (Entretien, responsables associatif)

Le lien tissé avec le monde associatif dès l'origine des comités de ligne marque fortement le renouvellement du dispositif :

« C'est la volonté du *vice-président en charge des transports* c'est de travailler avec les associations d'usagers, même avec les usagers en direct, mais surtout avec les associations, parce qu'elles sont représentatives et ça fait moins de monde à rencontrer. Jean-Paul Guigue a dû vous dire ça aussi. Ils étaient associés à diverses réunions... » (Entretien, fonctionnaire)

Le choix d'une réforme du dispositif des comités de ligne se fait donc originellement en direction des associations, comme des syndicats, en raison d'un lien non négligeable entre l'administration régionale et des associations, comme la FNAUT : les comités de ligne canalisent ce lien, faisant du public « associatif » un élément tout à fait crucial du dispositif.

## 2) Un dispositif « participatif » car en extension

La nouvelle formule des comités de ligne est revendiquée comme un tournant vis-à-vis de la première version du dispositif, par les acteurs qui la mettent en œuvre. Pour exister, cette rhétorique du changement s'appuie sur un certain nombre d'éléments. Ainsi, la principale caractéristique de la « rupture » survenue en 2004 est d'ordre « comptable » : les nouveaux comités de ligne font toujours *plus* que leurs prédécesseurs. L'idée d'un renforcement et d'un élargissement du dispositif est constamment présente dans le discours de son principal promoteur. Pour le vice-président en charge des transports, la progression de la démocratie participative renvoie à l'*ampleur* du dispositif, plus qu'à ses objectifs ou à la réalité de son fonctionnement. Cette ampleur se mesure grâce à des indicateurs indigènes, qui constituent les *nombres* de la participation : ceux des comités, des acteurs invités, des séances, des dispositifs employés pour assurer l'écoute et le dialogue qui sont tous, affirme-t-il, en augmentation. Le renouvellement du dispositif, tel qu'il est pensé et argumenté par le vice-président en charge des transports, se veut un dépassement : le dépassement de l'ancienne

---

régalait à répondre parce que quand même c'était un grand tribun, il répondait avec toute sa fougue et sa verve. Et j'allais dire, le temps tournait... » (Entretien, responsable associatif)

formule (nombre, fréquence, ouverture)<sup>1718</sup>, le dépassement de la loi (la conférence des partenaires qui remplace le comité des partenaires)<sup>1719</sup>, le dépassement du dispositif en lui-même (organisation de réunions bilatérales)<sup>1720</sup>. Il est intéressant de noter que ni la portée décisionnelle, ni l'impact concret des comités de ligne sur la décision finale n'est l'objet de la « réforme » participative engagée en 2004. Si ces éléments interviennent plus tard dans les justifications (et nous verrons dans quelles circonstances), les arguments en faveur de la rupture concernent les *nombres* de l'élargissement, non seulement dans le discours des acteurs politiques, mais également dans celui des responsables administratifs<sup>1721</sup> et associatifs<sup>1722</sup> de la mise en place du dispositif. C'est bien le dispositif en lui-même, dans son organisation, sa composition, son insertion dans un ensemble plus vaste d'instruments de concertation, qui est l'objet de l'investissement participatif. La « démocratie participative » renvoie donc ici à la possibilité pour un nombre toujours croissant d'acteurs territoriaux (parmi lesquels on retrouve la catégorie des « usagers ») de prendre part à la régulation sectorielle pilotée par le conseil régional, cette potentialité étant garantie par la forme même de l'outil mobilisé.

Cette capacité des comités de ligne à attirer un public toujours plus nombreux est d'ailleurs au centre des préoccupations politico-administratives : les différentes « catégories » de public présentes

---

<sup>1718</sup> « Quand nous sommes arrivés aux responsabilités en 2004, j'ai proposé et je suis très content que la majorité m'ait suivi... les comités de ligne il y en avait quatre, ils ne couvraient pas l'ensemble du réseau... j'ai donc proposé qu'on fasse un comité de ligne par axe. Donc nous les avons portés à huit. Les comités de ligne se réunissaient irrégulièrement et ils réunissaient en matinée ou en après-midi, il n'y avait pas grand monde qui pouvait y venir et les invités étaient triés sur le volet en fait, donc c'était invitation restreinte. On a transformé ça. Donc huit comités de ligne avec l'engagement tenu de les réunir au moins une fois par an sur chaque axe. Engagement tenu. Au moins une fois par an et s'il y a un problème particulier, on fait un comité extraordinaire, [...] Ensuite on les réunit entre 18 et 20h. Pour permettre une plus grande participation. [...] Mais on a élargi les invitations aux maires des cantons traversés, avant il y avait les maires, mais il y avait une gare qu'était invitée, d'accord, c'est vous dire la différence. Maintenant les cantons traversés [...] On a invité directement les responsables d'établissements scolaires dans la mesure où on transporte quand même un certain nombre de jeunes et il y en a donc un certain nombre qui viennent. Et puis, petit à petit dans la pratique, on a gagné que la SNCF nous mette des affiches dans les gares pour les annoncer, ce qui n'était pas non plus évident du départ. Bon, la presse relaie à peu près, on fait à peu près savoir, mais il y a besoin encore de beaucoup faire savoir. » (Entretien, élu)

<sup>1719</sup> « La loi SRU prévoit également qu'il y ait un comité des partenaires au niveau régional, mais nous avons institué nous, là encore sur ma proposition, une conférence des partenaires, parce que le comité des partenaires fixé par la loi est relativement restreint... » (Entretien, élu)

<sup>1720</sup> « Et en plus des comités de ligne, j'ai initié toutes les rencontres bilatérales que les associations d'usagers ou les syndicats ou les élus peuvent souhaiter sur tel ou tel sujet. » (Entretien, élu)

<sup>1721</sup> « Ça a été un tournant (les élections de 2004) parce qu'on a défini un programme régulier, de tous les comités de ligne par axe, c'est bien défini les axes, on a des périodicités, on en fait au minimum un par an par secteur. On a une liste d'invités qui a été étendue, avant on invitait que les élus, les maires, les associations d'usager, en 2004 on a étendu ça au-delà des maires des communes traversées, on adresse ça à tous les maires des communes des cantons sur lequel se situe la gare. On a élargi aux proviseurs de lycées et principaux de collège et puis, depuis septembre de cette année, on a encore étendu ça davantage en faisant quasiment une invitation publique par voie d'affichage et d'avis dans la presse. Et là si vous voulez ça a été un tournant. Vraiment, quand on parle, enfin c'est le vice-président qui en parle, de la mise en place de la démocratie participative, c'est réellement... » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>1722</sup> « Et le virage que vous avez, vous avez la réponse aujourd'hui dans la presse quotidienne de Saône-et-Loire et de Bourgogne, où on nous dit ce soir à Chagny (71), vous, usagers du transport vous êtes conviés à 18h30 en mairie de Chagny au comité de ligne Dijon-Mâcon. Voilà. C'est un pavé, c'est en couleur, c'est visible un quart de page, terminé. » (Entretien, responsable associatif)

dans les comités de ligne constituent le centre du problème. De manière globale, entre 2005 et 2008, les comités de ligne sont principalement investis par les élus locaux, essentiellement municipaux, comme dans la plupart des régions françaises, constituant en Bourgogne le premier public des comités de ligne. En provenance de toutes les institutions politiques présentes sur le territoire, avec une surreprésentation des mairies, la présence des élus locaux donnent aux comités de ligne des allures de scène de négociation locale<sup>1723</sup>. Mais ce caractère « politique » des comités de ligne n'est que très peu interrogé par les acteurs, qui y voient un fait établi plus qu'un problème. Il n'en va pas de même pour la présence des « usagers » dans l'instance.

La participation des usagers s'incarne d'abord et avant tout par une présence associative. Entre 2005 et 2008, sur trois vagues de comités de ligne, une dizaine d'associations sont présentes dans la totalité des sessions, assurant à elles seules la participation la plus importante des « usagers » dans toute la région (Tableau 12). Quelques associations d'usagers des transports – notamment FNAUT, AIDUT, CAPAD, Association Rail Vaux D'Yonne, AVITEC – des associations de consommateurs – UFC Que Choisir – et de publics spécifiques – Association des Paralysés de France, PEEP – constituent l'essentiel de ce groupe. La FNAUT, associée à la mise en place du dispositif, est la plus présente, assistant à la quasi-totalité des sessions – c'est-à-dire 21 des 24 comités de ligne organisés en Bourgogne entre 2005 et 2008 dans les quatre départements de la région. Ce noyau dur est appuyé par des associations locales, qui interviennent exclusivement dans leur périmètre d'action (un département, une ville), comme Ensemble à vélo dans l'Agglo Dijonnaise (EVAD) ou l'association des Trains régionaux de l'Autunois Morvan (TRAM). Très ponctuellement, d'autres associations locales assistent aux comités de ligne<sup>1724</sup>. Mais au-delà même des associations, il est possible de dégager un groupe d'individus présent de manière récurrente aux sessions de comités de ligne (Tableau 13) : quelques « personnalités » se dégagent ainsi que des profils de participation. Par exemple, Jean-Paul Guigue de la FNAUT Bourgogne ou Gérard Desbordes de la PEEP participent régulièrement à des comités de ligne dans toute la Bourgogne ; d'autres, comme Christiane Gil de l'AIDUT ou Jean Cambillard de l'UFC Que Choisir, sont des « hyper participants locaux », c'est-à-dire qu'ils assistent à tous les comités de ligne de leur département – ou proches. Ce groupe, restreint (treize personnes repérées), constitue la base inoxydable de la « participation » à l'œuvre dans les

---

<sup>1723</sup> Ce constat est établi à la lecture des comptes-rendus de sessions des comités de ligne tenus entre septembre 2005 et juin 2008. L'écrasante domination des élites politiques dans les listes de présence fournies avec les comptes-rendus ne demandent pas de données chiffrées. La liste complète des compte-(rendus utilisés est fournie dans les sources de notre thèse.

<sup>1724</sup> En plus des associations figurant dans le tableau 12, huit autres associations participent ainsi à l'un des 24 comités de ligne étudiés : UFC Consommateurs, Organisation générale des consommateurs, Association d'anciens salariés Moore, Rassemblement citoyen du canton de Chaufailles, Collectif d'usagers de la gare de Vincelles, Association Escapade Gourmande, Auxerre ensemble et Confédération associative pour l'environnement et la nature (CAPEN 71).

comités de ligne. Quant aux « simples usagers » assistant aux comités de ligne, c'est-à-dire sans titre associatif, ils sont bien moins assidus : seuls 74 Bourguignons assistent à un comité de ligne entre 2005 et 2008, dont 4 qui viennent à deux reprises (Tableau 14). Enfin, la participation des « simples usagers » semble augmenter avec l'intensification de la communication autour des comités de ligne (à partir de fin 2006), restant toutefois assez aléatoire.

La réalité de la présence usagère dans les comités de ligne suscite ainsi des critiques de la part des partenaires de la majorité<sup>1725</sup>. Cette absence relative des « usagers » devient finalement un problème, c'est-à-dire une situation que le vice-président se donne pour but de redresser, sur lequel il faut agir :

« Alors, pour être franc et honnête jusqu'au bout, les choses... Il suffit pas de vouloir impulser une démarche de démocratie participative, pour qu'y compris les intéressés s'y inscrivent dedans. C'est un peu plus compliqué que ça. Ce qu'il nous faut sans cesse travailler dans les comités de ligne, c'est que ce ne soit pas seulement une instance bureau des plaintes, mais que... bien sur ces choses là... mais qu'on essaie d'avoir une construction y compris ensemble [...]. Donc les citoyens de ce pays n'ont malheureusement pas encore une pratique... Ils savent bien que la démocratie c'est les élections etc. ça ils le savent bien. Mais une démarche de construction avec les élus entre les élections et de manière relativement permanente, ça, c'est effectivement à construire » (Entretien, élu)

Les dispositions favorisant « l'ouverture » des comités de ligne sont ainsi adoptées dès 2006. Les comités de ligne font désormais l'objet d'une campagne de publicisation. Le placardage d'affiches d'informations dans les gares, la diffusion d'encart d'annonce dans la presse quotidienne régionale, sont autant de techniques adoptées par la coalition pour pallier aux critiques émises sur le dispositif. Les fonctionnaires en charge des dispositifs témoignent aussi d'une volonté d'atteindre l'« usager », hors de sa structure associative : « on voulait vraiment avoir les éléments des usagers réels, qui payent le train et qui ont des contraintes au jour le jour et qui connaissent les problèmes de la ligne »

---

<sup>1725</sup> Le président du groupe Verts au sein de l'assemblée régionale exprime parfaitement le contenu de ces polémiques : « En même temps, concrètement, des usagers dans les comités de ligne... Enfin il y a les représentants des associations d'usagers, mais des usagers lambda, il n'y en a pas. Il faut aller à un comité de ligne. Moi, ceux auxquels j'ai assisté dans la Nièvre, la salle était bien garnie par des élus communistes et par la CGT, il y avait quelques autres représentants syndicaux, des représentants de la FNAUT, du Conseil Economique et Social Régional et puis voilà. Je veux dire, j'ai jamais vu par exemple, un tract dans un train de la ligne concernée disant il y aura un comité de ligne, venez, ça vous intéresse, c'est important, jamais. Si on veut associer, comment ils savent les usagers ? Bon, c'est dans le journal du Centre... Qui est-ce qui lit le journal du Centre ? Les étudiants... on n'a jamais travaillé, ça je me souviens je l'avais proposé, ça me revient au fur et à mesure, je m'étais dit, je l'avais dit *au vice-président transports*, ce train (Nevers/Dijon) il est majoritairement fréquenté par des étudiants. Comment, *a minima*, c'est même pas de la démocratie participative, comment on fait en sorte qu'il y ait une représentation du monde étudiant dans ces comités de ligne ? Il n'y en a pas. C'est pourtant les principaux usagers de cette ligne. Mais ça, c'est même pas de la démocratie participative... C'est la base quoi. Déjà si on ne fait pas ça, si on ne s'interroge pas sur : qui sont les usagers ? Qui sont les gens qui prennent le train ? Est-ce qu'ils viennent aux comités de ligne ? Les étudiants ? Non, déjà ils ne viennent pas. L'âge moyen d'un comité de ligne c'est 60 ans. Bon j'ai rien contre les gens qui ont 60 ans, mais il y a un truc qui ne va pas là. » (Entretien, élu)

(Entretien, fonctionnaire). L'obtention de résultats, même partiels, vient confirmer le bien fondé de la démarche :

« Ça commence à venir, dernièrement on a eu 5, 6 usagers aux comités de ligne qu'on a organisé, donc ça vient petit à petit, mais faut que les personnes prennent le réflexe et comprennent ce que c'est qu'un comité de ligne. On est encore en Bourgogne dans une...où les gens ne savent pas forcément quel est le rôle de l'un et de l'autre, ne voient pas forcément ce que vient faire la région là dedans, ils ont encore beaucoup l'esprit sur la SNCF contrôle tout. » (Entretien, fonctionnaire)

Les résultats tirés des fiches de présence des sessions de comités de ligne semblent confirmer cette tendance (Tableau 14), avec toutefois une certaine réserve : il est difficile de savoir si les usagers inscrits aux comités de ligne sont des plus en plus nombreux ou de plus en plus *comptés*. Quoiqu'il en soit, à l'instar des procédures d'ouverture évoquées précédemment, la présence *de plus en plus d'usagers* permet de faire des comités de ligne des dispositifs « participatifs » :

« C'est pas encore la démocratie participative pour la simple raison qu'elle est ouverte aux usagers que depuis peu de temps donc... Je dirai que notre vice-président tend à vouloir faire évoluer dans ce sens-là. Vraiment, il pousse énormément les usagers à venir participer, à faire leurs demandes en comité de ligne. » (Entretien, fonctionnaire)

Le bilan des comités de ligne 2005/2006, réalisé par l'administration elle-même, établi à l'issue de la première vague, fait état d'un dispositif « encastré » dans un ensemble plus large de concertation<sup>1726</sup>, nécessitant des « invitations à ouvrir à tout public », suggérant ainsi un « avis plus large dans la presse et affiches dans les gares »<sup>1727</sup>. Le souci de l'extension du dispositif anime bel et bien les réformes et la gestion des comités de ligne en Bourgogne.

**Tableau 66 : La présence des associations dans les comités de ligne de Bourgogne (2005-2008)**

	<i>Côte d'Or</i>	<i>Nièvre</i>	<i>Saône-et-Loire</i>	<i>Yonne</i>	<i>Bourgogne</i>
<i>Nombre de comités de ligne (2005-2008)</i>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>24</b>
FNAUT	6	4	7	4	21
UCF Que Choisir	6	3	4	2	15

<sup>1726</sup> Le bilan fait état de plusieurs réunions de concertation additives aux comités de ligne : « 5 décembre 2005 avec AIDUT et CAPAD à Sens ; 7 Février 2006 avec FNAUT à Dijon ; Début 2006 à la Charité sur Loire – Desserte Nevers-Cosne (2) ; Mai 2006 avec Rail Vaux d'Yonne à Clamecy – Desserte du Morvan ; 11 mai 2006 à Avallon – Réunion de concertation sur le projet de desserte du Morvan ; 12 mai 2006 avec EVAD à Dijon – Train + vélo ; 7 juin 2006 – Mise en place de la conférence régionale des partenaires du transport public », in Conseil régional Bourgogne, *TER Bourgogne. Bilan des comités de lignes*, document interne, p. 1. Il est à noter que la plupart des associations rencontrées à l'occasion de ces réunions appartiennent au noyau dur associatif évoqué plus haut.

<sup>1727</sup> Conseil régional Bourgogne, *TER Bourgogne. Bilan des comités de lignes*, document interne, p. 4

AIDUT	0	1	0	7	8
CAPAD	0	1	0	7	8
Association des Paralysés de France	4	0	2	1	7
PEEP	2	1	2	2	7
Association Rail Vaux D'Yonne	0	2	0	3	5
AVITEC	0	1	0	3	4
TRAM	0	1	2	1	4
Collectif de Défense des Cheminots	1	2	1	0	4
EVAD	4	0	0	0	4
Mignot' actions	0	1	0	2	3
Actifs en Bresse	1	0	2	0	3

**Tableau 67 : La présence individuelle aux comités de ligne en Bourgogne (2005-2008)**

	<i>Côte d'Or</i>	<i>Saône-et-Loire</i>	<i>Nièvre</i>	<i>Yonne</i>	<i>Bourgogne</i>
<b>Nombre de comités de ligne</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>24</b>
M. Guigue	6	2	6	1	15
Mme Gil	0	1	0	7	8
M. Desbordes	2	1	2	1	6
M.Morino-Ros	3	0	1	2	6
M.Cambillard	6	0	0	1	7
M.Klein	0	2	2	0	4
M.Journeau	0	1	0	4	5
M.Textier	1	2	3	1	7
M.Zamorano	0	1	0	2	3
M.Curie	0	0	2	0	2
M.Belin	0	1	0	3	4
M.Nigout	0	0	0	4	4
M.Boule	0	2	0	1	3

**Tableau 68 : La participation des « usagers » aux comités de ligne de Bourgogne (2005-2008)**

<i>Ville</i>	<i>Département</i>	<i>Date</i>	<i>Liste des « usagers » inscrits</i>
Sens	Yonne	20/09/2005	1
Cosne-sur-Loire	Nièvre	18/10/2005	2
Paray-le-Monial	Saône-et-Loire	22/11/2005	0
Louhans-Cuiseaux	Saône-et-Loire	24/01/2006	0
Beaune	Côte-d'Or	21/02/2006	0

Clamecy	Nièvre	21/03/2006	0
Varennes-Vauzelles	Nièvre	25/04/2006	0
Avallon	Yonne	11/05/2006	0
Dijon	Côte-d'Or	16/05/2006	1
Le Creusot	Saône-et-Loire	26/09/2006	0
Digoin	Saône-et-Loire	17/10/2006	3
Auxerre	Yonne	21/11/2006	7 ( <i>dont 1 qui reviendra</i> )
Saint-Jean-de-Losne	Côte-d'Or	20/02/2007	7
Etang-sur-Arroux	Saône-et-Loire	16/03/2007	4
Chagny	Saône-et-Loire	20/03/2007	2
Cravant	Yonne	02/05/2007	0
Dijon	Côte-d'Or	05/06/2007	1 ( <i>qui reviendra</i> )
Gevrey-Chambertin	Côte-d'Or	23/10/2007	18 ( <i>dont 2 qui reviendront</i> )
Sens	Yonne	05/02/2008	6
La Charité	Nièvre	26/02/2008	1
Migennes	Yonne	28/02/2008	9 ( <i>dont 1 revenu</i> )
Tournus	Saône-et-Loire	23/04/2008	3 ( <i>dont 2 revenus</i> )
Avallon	Yonne	29/04/2008	6
Dijon	Côte-d'Or	27/05/2008	3 ( <i>dont 1 revenu</i> )
<b>Total participants Bourgogne (2005-2008)</b>			<b>74</b>

### 3) La politique de transport régionale : une cause à défendre

La filiation entre démocratie participative et comités de ligne ne fait pourtant pas abstraction de la question de l'impact du dispositif sur la décision. Pourtant, ce lien apparaît sous des auspices très spécifiques dans les préoccupations et les discours des acteurs institutionnels. En effet, les comités de ligne sont moins considérés comme des acteurs de la décision, que comme des outils favorisant *la capacité régionale à décider* en matière de transports. Un des responsables administratifs du dispositif admet la faiblesse de la contrainte exercée par les débats tenus en comités de ligne sur le processus décisionnel régional :

« Mais on n'en est pas encore aujourd'hui à un vrai processus de démocratie participative où des demandes sont faites en comité de ligne, elles sont intégrées dans les services. C'est beaucoup plus ponctuel, c'est beaucoup plus aléatoire. Y'a pas une démarche normative qui est créée pour les comités de ligne. » (Entretien, fonctionnaire)

Pourtant, la « décision » régionale n'est pas absente des comités de ligne. Elle intervient sous la forme d'un enjeu collectif : le conseil régional de Bourgogne, jeune AOT, s'appuie sur les comités de ligne pour consolider sa propre *capacité à décider* en matière de transport. C'est la conception même du travail effectué par les comités de ligne, exposée par le vice-président :

« Nous, on a eu la volonté... et donc on a impliqué une démarche qui était, derrière les comités de ligne il y a un travail, alors la SNCF bien sûr est partie prenante, RFF également... Mais on a

impliqué un travail derrière chaque comité de ligne, entre la direction des transports de la région et la SNCF, pour que les débats des comités de ligne imprègnent la politique régionale. »  
(Entretien, élu)

La relation déséquilibrée entre opérateurs (SNCF) et AOT (conseil régional), liée aux effectifs restreints de la direction des transports et au manque d'expérience en matière de politique de transport (comparativement aux régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes ou au STIF) imprègne fortement les orientations en matière de transport. La place accordée aux comités de ligne découle de cette situation. La gestion des découpages des territoires couverts par chaque comité de ligne donne une idée assez précise de cette subordination du dispositif aux enjeux sectoriels en matière de transport, où la réévaluation des périmètres de chaque comité est présidée par une logique technique, relative aux transports :

« En 2004, on a couvert tout le territoire et puis on les a un peu remodelés au fur et à mesure de ce qu'on pensait. Il faut que le comité de ligne ait une cohérence d'ensemble, sinon, s'il ne ressort rien du comité de ligne, on peut dire qu'on n'a pas forcément un bon découpage, donc il faut revoir les choses » (Entretien, fonctionnaire)

L'apparition des comités de ligne est interprétée par l'administration comme le témoignage d'un changement d'attitude en matière de transport, plus qu'un phénomène en relation avec l'enjeu démocratique :

« Avant, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, de 2002 à 2003, y'avait pas de projet de développement. Or, ce qui est important quand on va la rencontre des usagers du TER que ce soit via les élus, les associations, ou les usagers en direct, ce qui les intéresse c'est les adaptations que nous allons faire, or y en avait quasiment pas. Il n'y avait pas de sujet si ce n'est que les retards, que des sujets un peu de disfonctionnement qui prêtait à des réclamations. C'est d'ailleurs à cette occasion là qu'y a plusieurs comités de ligne mis en place à Auxerre ou à Sens pour répondre à des problèmes de retard récurrent entre l'Yonne et Paris. Après, à partir de 2004, où on a mis en œuvre une politique de développement du TER significative, l'objet des comités de ligne a évolué, parce qu'on allait leur présenter des projets et on pouvait en leur présentant des projets leur demander leur avis, leur faire partager... » (Entretien, fonctionnaire)

Dans la même optique, les recrutements effectués par le conseil régional incarne parfaitement la primauté de l'enjeu d'un renforcement technique, dont découle l'adoption des comités de ligne. En 2006, le conseil régional recrute un nouveau directeur du service transport, en provenance du service transport de la région Rhône-Alpes, où il occupe le poste d'animateur territorial. Responsable de l'animation de plusieurs comités de ligne entre 2004 et 2006, le technicien n'arrive pourtant pas à la tête du service transport de Bourgogne auréolé de cette expérience. Lui-même s'avère assez sceptique sur la lecture « participative » du dispositif :



« Une nuance quand même sur les comités de ligne, c'est que la mode aujourd'hui de la démocratie participative, faut quand même faire attention, parce que la démocratie participative... enfin je sais pas si c'est de la démocratie participative les comités de ligne... Dans les comités de ligne, s'expriment par définition les gens qui ont envie de s'exprimer. Quelle est leur représentativité ? Eu égard aux centaines de milliers de clients qu'on a eu tous les jours, dans les comités de ligne on a quelque dizaine de personne qui viennent. Faut malgré tout prendre du recul par rapport à ça » (Entretien, fonctionnaire)

Si le profil du fonctionnaire retient l'attention de la jeune direction des transports de la région Bourgogne, c'est moins en raison de sa connaissance des comités de ligne qu'en raison de son appétence et sa qualification dans le domaine des transports :

« Il a joué un rôle considérable... Il est passionné du rail et il a donc joué un rôle considérable dans l'aspect... les propositions techniques qui collent parfaitement avec ma vision politique, puisque ma vision politique était répondre, faire moderniser notre réseau TER, bouger sur l'offre pour répondre le mieux aux attentes [...] Il s'est inscrit sans problème dans la démarche de débat avec les gens, de réponse à leurs attentes... » (Entretien, élu)

« Ce qu'on aime bien aussi, je vais vous dire, c'est qu'un gars comme *le nouveau directeur*, qui ne vient pas de la SNCF, il connaît plus le chemin de fer que certains cheminots. Parce que c'est ferrovipathe lui, c'est quelqu'un qui adore le chemin de fer. Il fait du train le week-end, il va voir tous les trains. Je sais qu'il y a un poste qui est vacant, on va embaucher bientôt, la personne qui va venir c'est quelqu'un qui est passionné de train aussi. Donc c'est intéressant ça. » (Entretien, fonctionnaire)

Bien entendu, la familiarité du nouveau directeur avec les comités de ligne est un facteur favorable à leur développement. Mais l'enjeu soulevé par ce dispositif reste essentiellement technique. Toujours du point de vue de l'administration, les comités de ligne permettent à la région d'acquérir une ressource cruciale lors des négociations engagées avec les opérateurs<sup>1728</sup>. Or, de façon quelque peu paradoxale, cette ressource est moins constituée par la « foule » des participants que par le degré de maîtrise technique des quelques personnalités dominant l'exercice de concertation. C'est notamment le cas à propos d'actions ferroviaires spécialisées, comme la négociation d'une convention générale

---

<sup>1728</sup> « Je pense que ça a permis d'offrir un cadre et de montrer combien la région souhaite dialoguer, souhaite ce contact et aller vers les usagers pour les comprendre et comprendre leur besoin puisque jusqu'à présent en technique on travaillait surtout en fonction de ce que la SNCF nous proposait. Par exemple en évolution de desserte, la SNCF nous proposait, ce qui est un peu bizarre puisque normalement on devrait partir de ce dont les usagers ont besoin, des besoins en réel, par rapport à une étude concrète, or, jusqu'à présent on partait d'abord de ce que la SNCF nous proposait par rapport à ce qu'elle obtenait vis-à-vis de RFF et ensuite on essayait de caser ce qu'on pouvait donc c'était pas très logique. Donc on essaie un petit peu d'inverser les flux. On essaie d'inverser la contrainte avec la SNCF qui ne lâche pas l'affaire si vous voulez. » (Entretien, fonctionnaire)

d'exploitation entre la région et la SNCF, dans lesquels l'intervention des comités de ligne sont autant qualitatives que quantitatives :

« Je pense que ça a joué un petit rôle... un petit... enfin ça a joué un rôle. Ça a joué un rôle parce que d'abord c'est des sujets qu'ont été abordé. Puis on a quand même des gens... alors, c'est vrai le nombre d'intervenants dans ce domaine est assez limité, c'est pas les 50 personnes du comité de ligne, parce qu'il faut savoir quand même, que quand on parle du volet ferroviaire on va parler de la VFCEA, vous savez la Voie Ferrée Centre Atlantique, qui... donc y'a ça, c'est pas tout le monde qui peut en parler. Mais certaines personnes qu'étaient là oui, en ont parlé et ça a permis d'échanger là-dessus. Le SRIT, donc le Contrat de Projet... la convention un peu aussi, peut être un peu moins. La convention, ça a forcément eu une incidence aussi sur la nouvelle convention, parce que l'évolution et puis tout ce qu'on entendait à travers les comités de ligne, on s'est aperçu qu'on avait certaines choses, qui... je pense à la présence commerciale en gare, où il fallait que le conseil régional soit associé et on avait des exigences plus importantes auprès de la SNCF »  
(Entretien, fonctionnaire)

« Ça nous apporte des éclairages qui nous permettent d'infléchir un petit peu certains aspects de nos politiques, ça remet pas en cause... de toute façon, c'est des politiques de développement du ferroviaire, mais ça permet de les affiner à la marge sur des politiques d'arrêt par exemple, sur des équipements en gare, sur de l'information. En fait, c'est un outil qui est assez précieux je pense pour... même si je peux pas tirer un bilan des comités de ligne, pour une structure publique en général. Si vous voulez même si on fait du terrain on est plutôt dans nos bureaux Le comité de ligne ça permet de bien se raccrocher au terrain. Donc ça ne sert pas à définir des politiques mais ça sert à les affiner, à les peaufiner peut-être... Quelque chose un peu de cet ordre-là. »  
(Entretien, fonctionnaire)

Il est alors possible de remarquer que l'usage *politique* des comités de ligne, venant compléter l'usage *technique*, n'est pas très éloigné du référendum symbolique du vice-président en charge des transports. En effet, ce dernier n'hésite pas à user de manière conflictuelle des comités de ligne dans le cadre des négociations (difficiles) initiées avec la SNCF :

« Au comité du mois de février à La Charité-sur-Loire, j'ai pris position d'emblée sur cette question [*la suppression de certains trains d'une ligne interrégionale*]. Parce que dans les discussions en interne avec la SNCF, je m'oppose, mais je sentais bien que *sans une mobilisation, ils ne reculeraient pas* et donc j'ai pris position d'emblée et j'ai proposé au comité de ligne... en plus comme on était très près des municipales, les élus municipaux n'étaient pas venu aux comités de ligne, ils étaient dans leurs élections, j'ai dit j'en referai un autre après, avec les nouvelles équipes municipales, je ferai un comité de ligne extraordinaire. Et donc la directrice, avec laquelle on a de bons rapports, mais elle a commencé à dire, non mais attendez, c'est pas les TER, vous pouvez pas faire un comité de ligne etc. On va faire.... excusez-nous, on fera un

comité de ligne quand on veut, c'est nous qui avons la responsabilité. Et ils vont venir, elle va venir. C'est la directrice déléguée au niveau régional, le directeur de corail intercités et j'espère que beaucoup d'élus locaux se déplaceront. Et on va travailler les choses parce que non seulement on va travailler pour qu'il n'y ait pas de réduction du nombre d'allers-retours mais on va poser une question que j'ai déjà posé l'année dernière » (Entretien, élu)

L'élu, pris dans les débats avec la SNCF pour le maintien et même l'augmentation des dessertes sur son territoire d'élection, se tourne ainsi vers les comités de ligne, pensant y trouver une force de mobilisation qui permettra de renforcer le pouvoir acquis au terme de son élection en tant que conseiller régional. Sa capacité à décider, en tant qu'élu, c'est-à-dire dans le cas présent à imposer ses choix aux termes d'une négociation, est donc présenté comme une *cause commune* aux membres des comités de ligne. Si ces derniers souhaitent influencer la décision, ils doivent se mobiliser en faveur des créateurs de l'offre de participation. Autrement dit, la participation ouverte par les comités de ligne ne peut être uniquement pensée en termes de « partage » de la décision : celle-ci n'étant la propriété d'aucun des acteurs engagés dans le sous-système des transports ferroviaires, la participation des usagers et associations ne fait qu'ajouter de nouveaux acteurs à un partage déjà institutionnalisé. La participation s'apparente alors à une mobilisation, grâce à laquelle les élus régionaux et leurs administrations sont en mesure d'impliquer leurs « administrés » dans une lutte commencée sans eux.

### ***C) Les Budgets Participatifs des Lycées : l'effet propre de l'instrument***

Le dispositif du Budget Participatif des Lycées (BPL) en Bourgogne constitue la référence la plus ostensible au thème de la démocratie participative parmi les politiques publiques régionales en Bourgogne. Mis en place en 2007 pour une année expérimentatrice, acté dans le budget de fonctionnement en 2006, le BPL est issu d'une décision politique prise par le vice-président délégué aux lycées et suggérée par le premier vice-président de la région. Autrement dit, il s'agit d'une décision issue des rangs du courant, interne au Parti Socialiste, « Rénover Maintenant », anciennement NPS. Or, les rouages de cette prise de décision fournissent un cas exemplaire de transfert institutionnel. En effet, la région Bourgogne n'est ni la première ni la seule région française à avoir adopté ce type de dispositif. L'expérience pionnière en la matière demeure le BPL de la région Poitou-Charentes, mis en place en 2004, sous la houlette de l'ancienne conseillère de Jean-Paul Huchon en Ile-de-France, devenue en 2004 conseillère spéciale de Ségolène Royal, suite à la victoire de celle-ci aux élections régionales. La forte implication universitaire (déjà évoquée plus avant) et l'exemplarité revendiquée de la région Poitou-Charentes sur ce dossier, font du BPL une des incarnations les plus visibles et les plus médiatisées de la démocratie participative régionalisée,

voire de la démocratie participative à l'échelle nationale. Le BPL de Poitou-Charentes, directement inspiré de l'expérience de Porto Alegre, constitue un des exemples les plus convaincants de démocratie participative, dans la mesure où il contraint fortement l'administration régionale, où il est associé à des dépenses budgétaires directes et où il repose sur une ingénierie importante, évaluée en permanence.

Pourtant, si le dispositif en lui-même est étudié en profondeur, aucun travail n'a été recensé sur les émules du dispositif dans d'autres régions. Nous employons pour l'instant le terme « d'émules » pour une raison purement chronologique : on identifie en France, l'apparition de ce dispositif dans plusieurs régions, à la suite de son implantation en Poitou-Charentes. Trois conseils régionaux (Basse-Normandie, Bourgogne, Lorraine) affirmant avoir adopté un système du BPL ont été recensés. Afin d'identifier les différences entre dispositifs régionaux. Même regroupés sous un même nom, les BPL varient de région en région, dans leur forme, leurs objectifs, leur gestion et leur capacité financière<sup>1729</sup>. L'apparente reproductibilité, d'une région à l'autre, de l'expérience de Poitou-Charentes ne correspond donc pas à un phénomène de transfert substantiel d'un dispositif vers d'autres lieux de « réception »<sup>1730</sup>. Seule la terminologie et quelques aspects des dispositifs (notamment le principe d'une implication active des lycéens) traversent sans encombre les frontières administratives des régions. Si le BPL est chronologiquement concordant avec une dynamique de transfert, l'hétérogénéité des dispositifs finalement établis interroge sur la nature du transfert. Le modèle établi par Dolowitz et Marsh (2000) offre pour cela un spectre élargi de cas de transfert permettant de cibler cette nature. D'où notre question : existe-t-il un transfert institutionnel entre les régions Poitou-Charentes et Bourgogne et si oui de quelle manière le décrire et l'appréhender ?

En conservant notre focale sur la région Bourgogne, nous avons donc choisi de mettre au jour la mécanique politique et institutionnelle ayant conduit aux deux points forts de ce que nous pouvons qualifier, suite à la phase d'enquête, le transfert du dispositif des BPL de Poitou-Charentes jusqu'en Bourgogne. Signalons toutefois que cette analyse se veut descriptive et non généralisable. L'idée d'un transfert n'a pas constitué un postulat de départ, ni des grilles d'entretien, ni des recherches

---

<sup>1729</sup> Cf. Comparatif des BPL de Basse-Normandie et Lorraine (Annexe 13). Le BPL de Bourgogne étant l'objet exclusif de cette partie, nous ne l'incluons pas dans le comparatif.

<sup>1730</sup> Sans entrer dans le détail de ce qui différencie le BPL de Poitou-Charentes et ses trois formes « homologues », retenons toutefois une variation majeure, qui distingue fondamentalement le dispositif picto-charentais : la définition *a posteriori* des enveloppes budgétaires accordées à chaque lycée. En effet, le débat et la délibération sont organisés au sein de la communauté éducative élargie, afin de déterminer les besoins et priorités. Ces priorités sont ensuite transmises au conseil régional qui les chiffre et les met en œuvre. Le budget de dix millions d'Euros accordé au BPL est donc géré par le conseil régional en fonction des besoins exprimés au terme du processus délibératif mené dans chaque lycée. Le centre du dispositif n'est pas la définition des enveloppes mais les conditions de production des avis et priorités. Dans le cas des trois dispositifs (Bourgogne compris) nommés BPL, le mécanisme est inversé. En effet, avant même la tenue des débats, ces derniers établissent une enveloppe financière fixe par lycée dans laquelle seront votés des projets déterminés par les membres de la communauté éducative. Le ciblage financier est donc antérieur aux propositions.

documentaires concernant le BPL de Bourgogne. Nous ne disposons d'aucune source permettant d'établir l'hypothèse d'un transfert à partir de l'expérience de la région Poitou-Charentes, si ce n'est la parenté terminologique des deux dispositifs. Or, il s'est avéré au cours de l'enquête que l'expérience bourguignonne naît bien d'un transfert, qui s'inscrit dans un contexte et des préoccupations relatives au jeu politico-administratif local.

### 1) Le transfert comme levier politique limité

Afin d'éclaircir la nature et le fonctionnement du processus de transfert à l'œuvre, nous utiliserons le cadre analytique fourni par Dolowitz et Marsh (2000). En effet, ces derniers présentent leur travail comme une proposition de « catégories pouvant être utilisées par les chercheurs pour cadrer leurs recherches empiriques » (Dolowitz Marsh 2000, p. 14) et déterminer ce qui relève de la coercition et de l'engagement volontaire. Faute de privilégier en tout lieu et à toute occasion la variable « transfert », Dolowitz et Marsh s'efforcent de donner des catégories d'analyse pour décrypter les mécanismes à l'œuvre empiriquement. Ils définissent pour ceci une série de six questions, dont les réponses permettent de classer le transfert observé parmi un spectre allant de l'apprentissage à la coercition. Ces six questions sont les suivantes : (1) Pourquoi les acteurs s'engagent-ils dans un processus de transfert ? ; (2) Qui sont les acteurs clés de ce transfert ? ; (3) Qu'est-ce qui est transféré ? ; (4) Où se situe l'expérience transférée ? ; (5) Qu'est-ce qui facilite et restreint le transfert ? ; (6) Comment ce processus peut être corrélé à l'échec ou au succès de l'expérience ? (Dolowitz Marsh 2000, p. 8). Tout en répondant à ces questions, en fonction du récit de la genèse de l'expérience du BPL de Bourgogne, nous prendrons en considération différents éléments apportés par Dolowitz et Marsh concernant chacun des aspects du processus, pour situer ensuite l'expérience bourguignonne sur l'échelle proposée les deux auteurs<sup>1731</sup>.

Dans le cas du BPL, les acteurs engagés dans le transfert sont essentiellement les élus. Les acteurs administratifs ne sont concernés que dans un second temps et dans des proportions restreintes, comme nous le verrons. Le BPL est adopté dans le cadre de l'exercice de la vice-présidence en charge des politiques des lycées. Le vice-président délégué aux lycées, membre du courant « Rénover maintenant » du PS, est le principal moteur du transfert. Il présente l'adoption du BPL comme une action essentiellement motivée par l'existence d'un dispositif de ce type en région Poitou-Charentes et facilitée par l'existence d'une plateforme d'échange interrégionale :

« C'était beaucoup par l'expérience de Poitou-Charentes. J'essaie de participer au maximum à une commission nationale de l'ARF, commission sur les lycées évidemment. Donc on s'y

---

<sup>1731</sup> Le transfert peut être une copie (transfert direct et complet), une émulation (transfert des idées plus que du programme), une combinaison (transfert hybridé à d'autres politiques) ou une inspiration (le transfert est lié à une vision lointaine) (Dolowitz Marsh 2000 p. 13).

retrouve une fois par mois avec tous les vice-présidents ou à peu près tous les vice-présidents des régions et on met en échange un petit peu, nos points de vue sur les questions d'actualité où les grandes réformes qui se font dans ce secteur-là. Et j'avais été très sensible à ce qui se passait en Poitou-Charentes et j'avais demandé à rencontrer la conseillère de Ségolène Royal qui avait beaucoup travaillé sur ce dossier [...]. Et donc on s'est vu à Paris toute une après-midi, elle m'a expliqué ça en détail et avec beaucoup de passion et ça m'a convaincu d'aller beaucoup plus loin dans cette mise en application. Mais on est bien loin de ça en Bourgogne » (Entretien, élu)

Si l'Association des Régions de France constitue le site principal de ce transfert, elle n'en est pas l'unique vecteur. La proximité du premier vice-président de la région, membre du même courant politique que son homologue en charge des lycées et de la conseillère de Ségolène Royal<sup>1732</sup> joue un rôle fondamental. Toutefois, cette relation d'interconnaissance n'a d'effet qu'à partir du moment où le vice-président en charge des lycées prend la décision d'importer le dispositif. Le transfert est une importation, dans le sens où ce sont les acteurs bourguignons qui démarchent la région Poitou-Charentes et non l'inverse. Ainsi, la conseillère de Ségolène Royal semble beaucoup moins marquée par cette dynamique de transfert que ne le sont les acteurs bourguignons :

« Alors nous avons eu deux ou trois régions qui sont venues. Deux régions. Enfin des émissaires de nos régions, qui sont repartis en courant, en disant c'est trop radical. J'ai dit bon d'accord. Après j'ai vu qu'il y a une région je sais plus laquelle qui a fait un BPL, mais qui a rien compris au BPL » (Entretien, collaborateur).

Les motivations du vice-président en charge des lycées sont liées à l'adoption d'un programme sectoriel d'action publique, à travers lequel il souhaite incarner son désir d'instaurer une gestion « innovante » de sa compétence. Le transfert n'est pas conçu à part, mais dans le prolongement d'une politique publique plus vaste.

« Je me suis fixé pour conduite, chaque année, d'avoir une action significative dans le secteur des lycées qui lui donnent un relief particulier. Chaque année on a fait des choses différentes. La première année ça a été la mise en place de la gratuité des livres scolaires, ensuite on a mis en place les kiosques presses dans les lycées, après on a mis en place le prix littéraire lycéen apprenti de Bourgogne et donc cette année on a mis en place le budget participatif » (Entretien, élu)

Le budget participatif des lycées est conçu comme une « opération » spéciale, menée dans le cadre d'une politique publique principalement constituée de subventions globales et de travaux d'infrastructures. Principalement concentrées sur l'aspect « vie scolaire » de la politique régionale en matière de lycée, ces opérations sont conçues comme des innovations apportées en marge des investissements généraux et des dotations globales. L'outil principal de cette politique (le contrat

---

<sup>1732</sup> Celle-ci n'est autre que l'ancienne chargée de mission du ministère de l'Outre-mer, à l'époque où le premier vice-président en était le ministre.

pluriannuel d'investissement) n'est pas affecté par l'existence du budget, qui se présente comme un supplément de financement. Comme le signale Dolowitz et Marsh, l'idée de transfert permet d'appréhender le rôle des individus et des exceptions aux tendances lourdes des orientations gouvernementales (Dolowitz March 2000p. 10). Le BPL est importé dans une visée sectorielle, qui n'implique en aucune façon un engagement de l'ensemble de l'institution dans un engagement « participatif », ni même une conception « nouvelle » de la gestion budgétaire de la politique concernée.

Si Dolowitz et Marsh identifient huit objets potentiels de transfert : buts politiques, contenus politiques, instruments politiques, programmes politiques, institutions, idées, attitudes et échecs (p. 12), l'objet du transfert du BPL en Bourgogne est extrêmement limité : on peut tout juste évoquer « l'attitude », compte tenu du déroulement concret de l'échange. Une fois impulsé politiquement, les modalités d'organisation du BPL sont confiées à l'administration en charge des lycées et plus spécifiquement au chef du service « vie scolaire et lycéenne » (SVSL), assisté d'un chargé de mission au sein du service<sup>1733</sup>. Lancé au début de l'année 2006, l'adoption du BPL en Bourgogne s'en tient à un transfert de forme, sans qu'il y ait de transfert technique approfondi entre les deux régions, comme en témoigne le chef de service :

« Il y a eu un projet, notre vice-président souhaitait aller en Poitou-Charentes, souhaitait rencontrer Ségolène Royal, si c'était pas possible avec Ségolène Royal, un autre élu ou en tout cas les responsables. On a essayé pendant des mois d'y aller et ça ne s'est jamais fait. Ils n'ont pas véritablement répondu. Bon je sais pas, enfin si, je peux le dire... ils n'ont pas mis une bonne volonté terrible pour nous recevoir, ce qu'on pourrait comprendre après la campagne présidentielle de Ségolène Royal, on s'est douté que ça deviendrait compliqué. Mais entre les rendez-vous, les promesses de rappel, finalement il n'y a jamais rien eu et au bout d'un moment on a laissé tomber, on a avancé comme ça. [...] Bon on s'est quand même inspiré de manière importante de Poitou-Charentes d'une part, un petit peu de Lorraine, enfin différentes régions, Basse-Normandie je crois aussi qui avait un budget participatif, ou quelque chose... Pays-de-la-Loire aussi même s'ils n'appellent pas ça budget participatif. C'est une simple délégation de crédits aux lycées. On s'est quand même inspiré de tout ça. » (Entretien, fonctionnaire)

La faiblesse des contacts administratifs entre les régions Bourgogne et Poitou-Charentes amènent à relativiser la netteté du transfert « politique ». Ce transfert partiel débouche sur un processus autonome de conceptualisation et de mise en forme du dispositif. La particularité de cette mise en

---

<sup>1733</sup> L'administration régionale en charge des lycées est divisée en trois services : le SVSL, le service investissement et le service décentralisation. Au sein du SVSL, on compte deux missions : la mission « information, orientation, égalité des chances » et la mission « vie scolaire et culturelle ». Le service SVSL est placé sous l'autorité du directeur du service « Lycées », lui-même sous l'autorité du Directeur Général Adjoint du pôle « Education et culture », lui-même sous l'autorité du Directeur Général des Services. Cf. Organigramme, Annexe 7.

place est d'être pilotée techniquement par l'administration existante, la même qui avait mené les projets précédemment inscrits au registre de la politique d'animation de la vie lycéenne. L'adoption du BPL se fait à effectif constant et se retrouve placée sous une double tutelle administrative et politique. Le vice-président à l'origine du transfert n'est plus le seul à intervenir dans la définition du dispositif, comme le montre le récit fait par le chef de service sur la phase de conceptualisation et de définition du dispositif :

« Parce que toute la difficulté, c'est qu'il y a une double hiérarchie. Il y a une hiérarchie administrative, technique, avec une directrice, un directeur général des services, un directeur général adjoint aussi, donc trois niveaux. Et puis le niveau élu, avec *le vice-président* d'autre part. Alors c'est vrai que la commande du *vice-président*, c'était très général, c'était mise en place d'un budget participatif en région, sans... en disant regarder ce qui se passe en Poitou-Charentes, on va faire participer les... Bon lui, dès le départ il avait l'idée de communauté éducative élargie. Ce qui a été demandé au niveau de ma hiérarchie administrative, c'était plutôt de travailler sur un projet moins lourd ou moins complet que Poitou-Charentes, en disant ben Poitou-Charentes, sans porter de jugement, c'est... c'est disons une expérience de démocratie participative vraiment très, très complète, avec des réunions qui rassemblent, qui peuvent rassembler, tous les lycéens, tous les parents d'élèves, tous les profs, donc des réunions assez énormes. Si on part du principe chez eux qu'il y a deux réunions par an pour chaque établissement concerné, multiplié par X lycées, on arrive à je sais plus à 200 réunions ou plus. Donc est-ce qu'on veut ça ou est-ce qu'on ne veut pas ça ? Si on veut ça, comment on s'organise. Et clairement, on nous a dit non » (Entretien, Fonctionnaire)

L'intervention de la direction générale des services provoque une rupture des logiques de transfert. Sous impulsion administrative, le dispositif est adapté à un objectif de fonctionnement plus restreint, incarné très concrètement dans le refus d'impliquer l'ensemble de la communauté éducative (élèves, parents d'élèves, personnels enseignants, techniques, administratifs) dans le dispositif. La Bourgogne opte pour un budget participatif à effectif constant, imposé par la hiérarchie administrative régionale, qui doit limiter ses ambitions et sa prétention à incarner la « démocratie participative » :

« En gros, faites un dispositif plus léger, on essaie d'avoir... de passer par des intermédiaires. Il faut que ce soit la démocratie participative... on parle beaucoup plus de budget participatif que de démocratie participative [...] Nous on travaille sur le Budget Participatif des Lycées, dans le cadre général de la démocratie participative... » (Entretien, fonctionnaire)

Face aux ambitions « participatives » de Poitou-Charentes, citées en exemple et référence par le vice-président, l'administration de la région Bourgogne rappelle sa spécialisation sectorielle, pour justifier la restriction d'un dispositif dont l'adoption nécessiterait une refonte de son organisation. L'interruption de la dynamique de transfert se fait donc dans la phase de concrétisation technique du



dispositif. Le pilotage du projet par une administration faiblement reliée au vice-président facilite l'intrusion d'ordres contradictoires qui court-circuitent le processus. Le fonctionnement finalement retenu par la région Bourgogne se présente donc comme une adaptation « raisonnable » du BPL de Poitou-Charentes. Ainsi, le transfert technique ne se met pas en place, rendant caduque l'accord politique de principe. Pourtant, même partiellement transféré, ce dispositif devient l'inscription institutionnelle de ce que la région Bourgogne nomme alors « Budget Participatif des Lycées ». L'instrument, créé à l'occasion de ce transfert imparfait, se maintient en s'appuyant sur des logiques internes, dans lesquelles la référence aux autres régions françaises disparaît progressivement.

## 2) Principe de fonctionnement : l'inaltérabilité discrète du sillon à peine tracé

Qu'entend-on très précisément par BPL au sein du conseil régional Bourgogne ? Les normes officielles avancées lors de son instauration sont explicitement liées à l'idée d'une gestion plus *efficace* des lycées, grâce à l'implication des *usagers*. Comme l'indique la première phrase de l'exposé des motifs du règlement des BPL, il s'agit par une « démarche participative » de « répondre plus efficacement aux besoins des établissements scolaires »<sup>1734</sup>, mais aussi de « responsabiliser les lycéens » en les faisant « usager » du service public dans lequel ils évoluent<sup>1735</sup>. Concrètement, le BPL s'organise autour de quelques grands principes de fonctionnement. Le dispositif du BPL prend la forme d'une subvention, attribuée au terme d'une procédure qualifiée de « participative », dans la mesure où elle permet aux lycéens de formuler des projets concernant leur établissement et de les soumettre au vote du conseil régional. La procédure se divise en plusieurs phases, correspondant à un calendrier prévisionnel suivant l'année scolaire (Tableau 15).

**Tableau 69 : Les phases du déroulement du BPL en Bourgogne**

Mois	Phase
Septembre	Réunion de lancement dans le lycée par un élu régional en présence du Chef d'établissement
Octobre	Élection des représentants lycéens au Conseil de la vie lycéenne ou mise en place/renouvellement d'une structure similaire dans les lycées agricoles et privés.
Novembre Décembre	Organisation de la concertation au sein des établissements via le Conseil de la vie lycéenne (ou une structure équivalente) selon des modalités définies librement (boîte à idées, forum Internet, réunions...) Choix des opérations souhaitées, hiérarchisées et chiffrées, dans la limite de l'enveloppe attribuée. Envoi à la Région des dossiers type complétés avant le 31 décembre
Janvier Février Mars	Examen des projets (éligibilité, chiffrage, conseils) par les services du Conseil régional. Vote de l'enveloppe théorique attribuée. Réunion (et/ou information) dans chaque lycée pour indiquer la liste des projets retenus et autoriser leur lancement.
Juin	Délibération en Séance plénière pour réajuster ou confirmer les subventions prévues initialement en fonction des projets définitivement arrêtés

<sup>1734</sup> Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la Région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2007/2008*, p. 1.

<sup>1735</sup> *Idem*

Sources : Conseil régional Bourgogne, *Budget Participatif des Lycées : Guide de l'utilisateur*.

Si le déroulé général prévoit ces grandes phases, en insistant notamment sur les échanges entre le lycée et les services du conseil régional, le dispositif laisse une grande autonomie aux lycées dans la définition du processus de sélection des projets. En effet, c'est le Conseil de la Vie Lycéenne (CVL), qui existait préalablement dans chaque lycée, qui est choisi comme base du dispositif<sup>1736</sup> : la jonction entre le budget proposé par la région et les projets des lycéens est faite par son intermédiaire. S'il est précisé que les dix adultes présent au sein du CVL ne votent pas le BPL<sup>1737</sup>, le règlement officiel est beaucoup moins explicite sur la phase de sélection des projets au sein du lycée : « Sous l'autorité du chef d'établissement ou de son représentant, le CVL organise la concertation au sein du lycée, identifie les besoins et classe les priorités par ordre décroissant dans la limite de l'enveloppe attribuée »<sup>1738</sup>. Chaque lycée est donc libre de définir les règles d'élaboration du BPL, dans le cadre des règles générales fixées par la région. La première année de mise en place du dispositif (2007/2008) est conçue comme un processus autonome, au terme duquel une évaluation doit permettre de tirer les leçons en vue d'une généralisation. La région sélectionne dix lycées afin de leur proposer d'expérimenter le dispositif. Ces dix lycées sont sélectionnés pour leur représentativité : la sélection correspond à une recherche d'équilibre entre départements, lycées généraux, agricoles, professionnels, hôteliers, de grandes et petites villes. Les services administratifs font également jouer leur connaissance des personnalités des proviseurs pour s'assurer que l'année expérimentale puisse livrer des enseignements<sup>1739</sup>. Chaque lycée reçoit une « enveloppe maximale », composée d'une enveloppe fixe de 10000 euros par établissement, à laquelle s'ajoute 15 euros par lycéen inscrit dans l'établissement (Tableau 16).

**Tableau 70 : Répartition des enveloppes par établissement BPL 2007/2008**

<b>Lycées</b>	<b>Département</b>	<b>Enveloppe allouée (en Euros)</b>
LEGTP 1	Côte d'Or	23 440
LEGTP 2	Côte d'Or	20 965
LEGTA 3	Côte d'Or	15 730
LEGTA 4	Saône-et-Loire	18 445
LEGT 5	Saône-et-Loire	28 240
LEGT 6	Saône-et-Loire	31 225
LEGTP 7	Nièvre	29 515
LP 8	Nièvre	16 945

<sup>1736</sup> Dans cette instance, distincte du conseil d'administration, siègent dix lycéens, cinq représentants des personnels d'enseignement et d'éducation, trois représentants des personnels non enseignants et deux représentants des parents d'élèves, tous élus par leurs pairs.

<sup>1737</sup> Conseil régional Bourgogne, *Budget Participatif des Lycées : Guide de l'utilisateur*, p.2

<sup>1738</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>1739</sup> « On a fait aussi attention aux proviseurs... à ce qu'on ait des proviseurs qui étaient plutôt moteurs et intéressés par ce dispositif-là et aussi pour tout dire par les élus siégeant dans les CA, est-ce qu'ils étaient intéressés, est-ce qu'ils pourraient être de bons vecteurs pour la mise en place du BPL » (Entretien, fonctionnaire)

LEGTP 9	Nièvre	18 340
LTP 10	Yonne	16 735
<b>Total</b>		<b>219 580</b>

Source : *Budget participatif des lycées : informations pratiques*, 20/09/2007.

L'allocation de l'enveloppe s'accompagne d'une précision quant à la nature des projets éligibles au titre du BPL. Trois types de projet sont prévus dès l'origine du dispositif : les travaux et les aménagements locaux, l'achat d'équipements et de matériels et les projets éducatifs et/ou d'amélioration de la vie lycéenne<sup>1740</sup>. Pour chacune de ces catégories, la région accompagne ces listes de projets éligibles et de projets exclus. Parmi les projets exclus, on trouve les travaux prévus par le plan d'investissement annuel, les travaux de sécurité, d'hygiène et de maintenance, qui relèvent des appels à projet déjà instaurés par la région, les aides et bourses individuelles ou encore les projets de voyages sans but pédagogique<sup>1741</sup>. Le règlement d'intervention prévoit également les modalités d'attribution de l'enveloppe stipulant que l'argent non utilisé est retiré du BPL. Les projets doivent donc « consommer » l'enveloppe globale sous peine de perdre cet argent supplémentaire. Un calendrier de mise en œuvre est également fourni, mais les établissements sont laissés libres d'organiser le cœur du processus de débat et de sélection des dossiers comme bon leur semblent.

L'année d'expérimentation se conclut par une évaluation. Il est intéressant de noter que le règlement d'intervention du BPL adopte une formule tout à fait particulière pour décrire l'objectif de cette évaluation : l'évaluation doit permettre de tirer les premiers enseignements du BPL afin de déterminer les « conditions de sa reconduction et de son renouvellement »<sup>1742</sup>. L'arrêt du dispositif n'est pas envisagé mais, sitôt mis en place, la possibilité d'une réforme est immédiatement envisagée, sur laquelle nous concentrerons à présent notre attention.

### 3) Un élargissement timidement souhaité

L'évaluation conduite au terme de la première année provoque toutefois une crise des BPL. Dolowitz et Marsh affirment que « l'échec » d'un transfert n'est réel qu'à partir du moment où celui-ci est perçu par les acteurs eux-mêmes (Dolowitz March 2000, p. 17) : en l'occurrence, le BPL est bien perçu comme un échec par son principal instigateur au terme de sa première année d'existence :

« J'ai eu le bilan de la première année de mise en place il y a quelques jours, je n'en suis pas satisfait du tout. Parce que je m'aperçois que le premier bilan est un bilan plus que timoré. En gros, ce budget participatif est devenu au bout de quelques mois un simple supplément d'âme aux CVL. C'est donc quasiment l'inverse de ce que je voulais qu'il soit. En gros, les proviseurs se

<sup>1740</sup> Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la Région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2007/2008*, p. 2.

<sup>1741</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>1742</sup> Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la Région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2007/2008*, p. 3.

sont saisis de la capacité financière que ça donnait uniquement pour faire remplacer les crédits défallants de l'Etat par des crédits régionaux. Avec aucune implication des élus régionaux dans les lycées concernés. [...] Aucun élu n'est allé participer, parce que souvent ils n'ont même pas été invités, quasiment partout, ils n'ont même pas été invités par les proviseurs. Et donc les proviseurs ont fait des réunions entre les délégués élèves et les CPE. Point final. Sous leur autorité, moyennant quoi dans bien des lycées, quand on regarde les dossiers choisis, c'est étrangement exactement les dossiers dont les proviseurs me parlent quand je les croise. Donc voilà, ils ont trouvé une forme habile pour faire financer ce qu'ils n'arrivaient pas à faire financer autrement. Donc je suis tout à fait insatisfait là-dessus. Je pense qu'on a une part de responsabilité là-dessus parce que... lorsqu'on a défini la démarche, la région n'a pas été assez minutieuse dans l'explicitation justement du processus à mettre en place. Et du coup ce vide a laissé la place aux volontés de pouvoir cacique des uns et des autres. Bon... Ce bilan je vais en faire une note rapide auprès du président de région, de toute façon ce sera fait comme ça, je souhaite resituer les modalités d'intervention pour qu'on ait l'année prochaine, peut-être pas d'ailleurs une extension du dispositif puisque ça ne me satisfait pas. Mais qu'on s'applique à véritablement faire quelque chose de participatif dans les lycées concernés. Sinon ça n'a pas d'objet. Si c'est seulement pour filer 30000 Euros de plus à chaque établissement on peut le faire plus par subvention directe et puis point. Mais voir comment ça fonctionne, c'est pas possible quoi. Ça ne sert à rien. Ou du moins en termes de citoyenneté. Ou excepté vis-à-vis de quelques délégués, mais encore même vis-à-vis d'eux ça n'a pas de sens, puisqu'ils ne confrontent pas leur avis avec les autres membres de la communauté éducative, donc ils n'ont pas le sentiment d'appartenance justement qu'il devrait avoir à travers le dispositif. » (Entretien, élu)

Qu'il s'agisse du bilan financier (la nature des projets subventionnés) ou démocratique (l'association concrète des participants au processus), le BPL semble être le plus retentissant échec de toutes les actions conduites en matière de lycées<sup>1743</sup>. L'insatisfaction du vice-président est due à ce qu'il identifie comme une marginalisation discrète du dispositif, manœuvrée par la Direction Générale des Services et ses partenaires politiques. En outre, le vice-président récuse le dispositif car il est en opposition complète à sa volonté politique de départ : le détournement des fonds régionaux par les proviseurs contrecarre le projet « citoyen » qui motivait la mise en place du BPL. L'insatisfaction pousse même l'élu à évoquer l'idée d'un rejet de la tutelle politique d'un dispositif aussi éloigné de ces intentions de départ :

« [...] donc on a acquiescé à ma proposition mais la main a été reprise précisément sur les conditions d'application. Puisque contrairement aux indications que j'avais donné, les modalités

---

<sup>1743</sup> Commentant l'ensemble des activités menées sous sa vice-présidence, le vice-président en charge des lycées indique : « Incontestablement l'opération qui a le plus mal marché c'est celle-là, c'est cette dernière. Alors que les autres ont connu un plein de succès » (Entretien, élu).

d'application ont été revues par le directeur général des services, mais je suppose qu'il n'a pas eu l'idée tout seul, pour en faire ce qu'il est réellement aujourd'hui. C'est pour ça qu'aujourd'hui, moi je n'ai pas vocation à voir se poursuivre un dispositif dont on a fait une caricature en fait. Soit ma volonté est de lui redonner tout son sens, sinon j'exigerai qu'il ne soit pas financé sur mon budget » (Entretien, élu)

L'évaluation du dispositif révèle, en effet, que les conditions de fonctionnement du dispositif ont été interprétées de façon assez lâche au sein de chaque lycée. Cette évaluation est conduite par l'administration en charge de la mise en place du BPL. L'administration note ainsi que parmi les trente-huit propositions de projets récoltées en décembre 2007, on trouve dix-neuf projets « équipements », dix projets « travaux aménagement » et huit projets « éducatifs »<sup>1744</sup>. Les travaux d'équipement et d'aménagement sont donc les plus nombreux mais aussi les plus chers<sup>1745</sup>. En d'autres termes, le BPL a essentiellement financé des travaux concernant les espaces verts, les cafétérias, les maisons des lycéens ou les foyers et divers équipements informatiques et audiovisuels. Ces projets ne sont pourtant pas en eux-mêmes une source de problème. L'objet des tensions concernent les conditions concrètes de sélection des projets, plus que les projets en eux-mêmes. En complément de son bilan 2007/2008, l'administration régionale réalise en effet un état des lieux des « modalités de concertation » adoptées dans chaque lycée. Le conseil régional n'imposant aucune méthode de débat *a priori*, il appartient en effet à chaque directeur d'établissement de déterminer le fonctionnement de ce débat. Or, sur neuf lycées ayant répondu aux questions posées par l'administration régionale (tableau 17), aucun n'a employé la même méthode<sup>1746</sup>. Ce constat va servir de base à un processus de réforme, impulsé par le conseil régional, qui ne cessera de s'accroître entre 2007 et 2009.

**Tableau 71 : Réponse des établissements sur leurs modalités de débat du BPL 2007/2008**

	<b>Définitions des projets : par qui ?</b>	<b>Choix définitif des projets : comment ?</b>
Lycée 1	Les élèves du CVL, TOUS les élèves, des parents d'élèves	Vote, par les élèves du CVL
Lycée 2	Les élèves et adultes du CVL, TOUS les élèves, des personnels techniques	Vote, par les élèves du CVL
Lycée 3	Les élèves et adultes du CVL, les délégués de classe, des enseignants, des personnels techniques, des parents d'élèves ; des élèves déjà impliqués dans l'animation de la vie du Lycées (Clubs, CESC)	Tous les projets aboutis ont été retenus dans l'ordre de la présentation finalisée
Lycée 4	Les élèves et adultes du CVL, des	Projet en cours depuis plusieurs années

<sup>1744</sup> Conseil régional de Bourgogne, *BPL 2007/2008 – Liste des projets souhaités*, document Interne, 12/02/2008.

<sup>1745</sup> En moyenne, un projet équipement reçoit 6520 euros (117 570 au total), un projet travaux aménagement, 7868 (70817 au total) et un projet éducatif 2770 (22164 au total), pour une enveloppe générale de 210551 Euros.

<sup>1746</sup> Les indications reproduites ont été rédigées par l'administration en fonction des réponses obtenues pour le bilan. La citation apparaissant entre guillemets est un verbatim d'un des répondants, reproduit par l'administration elle-même.

	enseignants, des parents d'élèves, les internes	
Lycée 5	Les élèves du CVL, l'administration, les CPE	Vote, par tous les élèves, suite à la réunion animée par les délégués
Lycée 6	Les élèves du CVL, l'administration, des personnels techniques, les CPE	Par consensus entre les élèves du CVL
Lycée 7	Les délégués de classe, TOUS les élèves, l'administration, des enseignants, des personnels techniques	Commun accord des délégués
Lycée 8	Les élèves et adultes du CVL, les délégués de classe, tous les élèves volontaires	« Nous avons retenu les 10 projets car ils tenaient dans l'enveloppe. »
Lycée 9	Les élèves et adultes du CVL, les délégués de classe, tous les élèves intéressés et motivés, l'administration, des enseignants, des personnels techniques, certaines entreprises pour devis	Vote, par les élèves du CVL. Ces derniers avaient consulté leurs camarades délégués de toutes les classes.

Source : Conseil régional de Bourgogne, BPL 2007/2008, *Méthodes de concertation*, Document Interne, 12/02/2008

Ces projets ne sont pourtant pas en eux-mêmes une source de problème. L'objet des tensions concernent les conditions concrètes de sélection des projets, plus que les projets en eux-mêmes. En complément de son bilan 2007/2008, l'administration régionale réalise en effet un état des lieux des « modalités de concertation » adoptées dans chaque lycée. Le conseil régional n'imposant aucune méthode de débat *a priori*, il appartient en effet à chaque directeur d'établissement de déterminer le fonctionnement de ce débat. Or, sur neuf lycées ayant répondu aux questions posées par l'administration régionale, aucun n'a employé la même méthode<sup>1747</sup>. Ce constat va servir de base à un processus de réforme, impulsé par le conseil régional, qui ne cessera de s'accroître entre 2007 et 2009.

En effet, malgré l'insatisfaction du vice-président, le dispositif du BPL ne cesse de s'étendre entre 2007 et 2010. Celui-ci est soumis à un processus d'évaluation et de réforme permanent. Ce processus s'incarne dans la réécriture, à chaque fin d'exercice annuel, du « règlement d'intervention », document spécifiant les règles édictées par le conseil régional en matière de BPL auprès des établissements concernés. Au terme de l'évaluation conduite la première année, les modifications apportées au règlement sont très minces. Le dispositif est étendu à trente-cinq nouveaux lycées, de nouvelles modalités de financement sont prévues, mais l'ensemble du dispositif est similaire à celui prévu un an plus tôt. Toutefois, le nouveau règlement (pour l'année 2008-2009) stipule quelques nouveaux éléments : il est notamment indiqué, à propos des opérations éligibles au titre du BPL, que « la Région se réserve la possibilité de proposer de nouveaux thèmes ou axes d'action dans lesquels les établissements auront la liberté de s'inscrire s'ils le souhaitent », mais également qu'il est « primordial que les opérations choisies, au terme d'une large concertation, concernent, intéressent et

<sup>1747</sup> Les indications reproduites ont été rédigées par l'administration en fonction des réponses obtenues pour le bilan. La citation apparaissant entre guillemets est un verbatim d'un des répondants, reproduit par l'administration elle-même.

aient un impact direct sur un maximum de lycéens »<sup>1748</sup>. En d'autres termes, le conseil régional tente d'intervenir sur la conduite du processus de concertation, sans pour autant modifier de façon coercitive la conduite de celui-ci. Le message adressé, même de manière discrète, au terme de l'année d'expérimentation par le conseil régional en direction des lycées est le suivant : il est impératif que le plus grand nombre possible d'individus soit impliqué dans la concertation et que les projets retenus suivent les grandes directions suggérées par le conseil régional.

L'année 2008/2009, partant sur les mêmes bases que la précédente, renouvelle les problèmes d'un processus fragmenté par établissement. Pourtant, les insatisfactions renouvelées n'empêchent pas, cette fois encore, l'extension du dispositif : il est désormais généralisé à tous les lycées volontaires. Mais le règlement d'intervention affirme, cette fois-ci, de manière plus explicite le souci de « cadrage » de la nature des débats et de l'identité des participants. De plus, le catalogue des opérations éligibles et des opérations exclues s'étoffe de précisions, correspondant à des cas de figure que le conseil régional ne souhaite plus voir se reproduire. Ainsi, le BPL sous sa forme généralisée ne finance plus « les projets faisant déjà l'objet d'un financement du conseil régional hors BPL »<sup>1749</sup>, les « projets prévoyant différentes sources de financement de la collectivité »<sup>1750</sup>, mais également « les consoles de jeux vidéos »<sup>1751</sup>, « le mobilier en tissu »<sup>1752</sup>, « les bals et fêtes de fin d'année »<sup>1753</sup>, bref des projets ayant été financés à la faveur des deux premiers exercices du BPL sont désormais formellement prohibés par le conseil régional. Enfin, la description de la procédure est durcie. Même si l'organisation de la concertation se fait toujours via le CVL et selon des modalités « définies librement », il est toutefois précisé que le BPL est lancé par le directeur d'établissement et « l'élue régionale siégeant au conseil d'administration » lors d'une réunion « en présence des participants définis par leur soin »<sup>1754</sup> et que les élèves du CVL sont renouvelés complètement tous les deux ans, partiellement chaque année. Mais la véritable spécificité du nouveau règlement d'intervention réside dans une rubrique, intitulée « à propos de la concertation »<sup>1755</sup>, dans laquelle le conseil régional propose, malgré le maintien de la liberté d'organisation et « à titre d'exemple », un déroulé type de la concertation :

- Diffusion d'un questionnaire dans les classes pour recenser les idées, besoins des élèves ;

---

<sup>1748</sup> Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la Région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2008/2009*, p. 1.

<sup>1749</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1750</sup> Conseil régional de Bourgogne, *Règlement d'intervention de la Région. Budget Participatif des Lycées, année scolaire 2008/2009*, p. 2.

<sup>1751</sup> *Idem*

<sup>1752</sup> *Idem*

<sup>1753</sup> *Idem*

<sup>1754</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1755</sup> *Ibid.*, p. 5.

- Récolte des questionnaires, analyse et classement des idées en 3, 4 thèmes génériques ;
- Réunion impliquant les principaux acteurs du lycée : CVL, professeurs, personnels techniques, parents d'élèves etc. Définition d'un groupe de travail par thème, composé d'élèves du CVL et d'adultes ;
- Chaque groupe de travail, en autonomie, élabore ses projets : contenus, chiffrage, priorité ;
- Transmission au CVL de tous les projets élaborés. Arbitrage le cas échéant. ;
- Envoi au conseil régional des projets retenus, hiérarchisés et chiffrés, au moyen du dossier type, cosigné par le chef d'établissement et le vice-président du CVL.<sup>1756</sup>

La procédure donne à voir deux éléments, déjà avancés timidement lors de la précédente version du règlement. Premier élément : l'implication d'un cercle toujours plus vaste d'acteurs de la communauté lycéenne. Si le CVL reste la rotule du processus présenté, son intervention ne fait sens qu'à partir du moment où il ne constitue qu'une étape d'une concertation impliquant les élèves, professeurs, personnels techniques et parents d'élèves. Le dispositif vise donc à une implication générale de la catégorie d'acteurs cibles du dispositif (la « communauté lycéenne »). Deuxième élément : l'orthodoxie budgétaire. Les groupes de travail, la hiérarchisation, l'arbitrage en CVL et la double signature des listes finales de projet tentent de retirer la conduite des projets des mains des seuls responsables administratifs des établissements scolaires et de favoriser des types de projet spécifiques. La technique d'influence par interdiction (les « opérations exclues ») est alors manifestement utilisée comme un instrument de définition *en creux* des produits attendus du BPL.

L'extension effective (généralisation) et souhaitée (réformes du règlement d'intervention) du BPL, par ses pilotes politiques et administratifs, se fait toutefois sous contrainte. En effet, ni les élus, ni les agents administratifs n'ont véritablement d'emprise sur ce qui se passe au sein de chaque BPL. Le vice-président avait espéré, à l'origine du dispositif, recevoir le soutien de ses partenaires politiques, mais les élus régionaux, siégeant dans les conseils d'administration des lycées bourguignons, n'ont pas eu le rôle escompté par le vice-président :

« Alors moi j'ai été vigilant aux crédits à réserver, qui ont été alloués dans les termes que je souhaitais. Et puis j'ai tout de suite perçu que ça allait bringuebaler avec les modalités d'application qui avaient été rédigées et je suis revenu en réunion de groupes en demandant instamment à mes collègues d'être, puisqu'ils siègent tous dans des conseils d'administration de lycées, donc d'être particulièrement vigilants sur la mise en application du dispositif et de s'y impliquer en exigeant justement que toute la communauté éducative y participe, en exigeant de la part des proviseurs des assemblées générales avec toutes les composantes de cette communauté. Mais aucun ne s'est impliqué. » (Entretien, élu)

---

<sup>1756</sup> *Idem*



Face à ce constat d'échec, reflétant un isolement du projet dans la majorité politique régionale<sup>1757</sup>, l'administration semble également dépourvue de moyen. Géré à effectif constant, le dispositif du BPL ne permet pas à l'administration de suivre concrètement les débats. Les liens interpersonnels noués avec les proviseurs, les éventuels retours spontanés de la part de participants, les documents d'évaluation et le règlement d'intervention sont les seuls instruments dont disposent les chargés de mission pour « cadrer » a minima le dispositif :

« Le dispositif ne prévoyait pas forcément qu'on... Après la phase d'information, de portage, ils avaient les clés en main. Evidemment on leur a dit et répété qu'on était à leur disposition, que s'ils voulaient qu'on participe à une réunion on viendrait sans problème, que s'ils avaient des questions à nous poser, on pouvait échanger par mail, par Internet, par téléphone on a eu des questions, on a les proviseurs quand même en ligne. » (Entretien, fonctionnaire).

Le pilotage à distance du BPL n'empêche pas les responsables politiques et administratifs de tenter d'élargir le cercle des acteurs impliqués, en plusieurs vagues. Le choix d'un prolongement, sous forme d'approfondissement, s'accompagne d'une médiatisation – relative certes – du BPL par le conseil régional. La publication d'articles de promotion du dispositif par l'institution<sup>1758</sup> fait écho à quelques articles et reportages, limités à la presse quotidienne régionale et aux éditions locales des journaux télévisés<sup>1759</sup>. En d'autres termes, le dispositif est progressivement reconnu par l'institution, sans que son économie interne ne soit pour autant l'objet d'un engagement collectif et d'un portage politique concerté. L'évolution du BPL est le résultat d'un affrontement politique discret mais certain, entre des promoteurs, en position de faiblesse et des dirigeants régionaux majoritaires, prêts à reconnaître l'existence du BPL tout en étant soucieux de le maintenir dans un cadre limité. Et comme nous l'avons vu, cet affrontement porte sur l'extension du cercle des participants au dispositif : les proviseurs ne tiennent pas à impliquer la masse de leurs élèves, comme le révèle les concertations menées lors de la première vague des BPL, tandis que le vice-président régional tente d'imposer des règles de fonctionnement reposant sur la plus large implication possible.

---

<sup>1757</sup> La référence à l'expérience de Poitou-Charentes renvoie également à cette dimension. Pour le vice-président, la réussite du BPL de cette région tient à l'engagement fort de la présidente de région et au soutien politique reçu : « Et je pense qu'il y a une forte réussite de ce dispositif en Poitou-Charentes parce qu'il y a eu une énorme implication des élus régionaux dans tout ça et en particulier de la présidente qui n'a pas hésité à faire pendant toute une année toutes les assemblées générales de lycées. Alors c'est hyper lourd bien évidemment mais c'est comme ça qu'on crédite un dispositif. » (Entretien, élu)

<sup>1758</sup> Conseil Régional de Bourgogne, « Quand les lycéens gèrent leur budget », in *Bourgogne Notre Région, Bulletin d'information du conseil régional*, n° 10, mai / juillet 2008, p. 20. On peut aussi signaler la réalisation de films promotionnels illustrant le dispositif par quelques exemples de projets financés dans le cadre du BPL. Ces films sont largement diffusés par l'intermédiaire du site Internet du conseil régional.

<sup>1759</sup> Le 2 octobre 2008, l'édition régionale Bourgogne-France-Comté du journal télévisé de France 3 consacre un reportage de trois minutes au BPL. On peut également évoquer de nombreux articles dans la PQR : à titre d'exemple, citons « Un budget supplémentaire pour dix lycées bourguignons. Les lycéens invités à participer », *L'Yonne républicaine*, 18 septembre 2008.

### III- Ile de France : le déplacement des luttes démocratiques.

La spécificité de la démocratie participative en Ile-de-France est d'être moins plébiscitée par les agents censés en assurer (en partie) la promotion que par quelques entrepreneurs isolés, concentrés essentiellement sur quelques dispositifs (les conférences citoyennes, les comités de ligne). L'ambiguïté du rapport existant entre la coalition constituée autour de la démocratie régionale et la notion de démocratie participative marque indéniablement le choix et l'évolution des dispositifs adoptés. L'enjeu d'une action en faveur de la démocratie, tel qu'il se donne à voir en Ile-de-France dépasse en réalité largement l'usage controversé du vocable de démocratie participative. Alors que les acteurs politiques, commis d'office aux affaires participatives, redéfinissent sans cesse l'enjeu de leur mission, glissant de la participation au renouvellement de la représentation, les agents administratifs spécialisés de la Mission Démocratie Régionale et Jeunes (MDRJ) gèrent des dispositifs bancals, issus de divers compromis, sans pouvoir interagir avec les expériences « délibératives » tenues à quelques pas de leur administration. Cette gestion se cristallise autour d'un enjeu essentiel : assurer le mieux possible la bonne tenue de la participation, résumée à l'enjeu de la présence effective de participants.

La présentation des dispositifs (Tableau 19) obéit donc ici à une progression inverse au cas de Rhône-Alpes. Nous montrerons la manière dont la coalition en charge de la démocratie régionale se trouve de plus en plus marginalisée dans la mise en place et la gestion de ces dispositifs : gestionnaire du CRJ (A), aide du CRCCH (B), spectateur distant des conférences de consensus et des comités de ligne (C et D), la coalition n'en demeure pas moins active. Le dernier dispositif étudié (E - les procédures de subventionnement), illustre en effet la manière dont les responsables politiques de la coalition se concentrent peu à peu sur une lecture différente de l'enjeu démocratique à l'échelle régionale. Faute de se passionner pour la « démocratie participative », la vice-présidente en charge de la démocratie régionale et la présidente de la commission n°14, Démocratie régionale et jeunesse (cf. Volume 1, chap. 5), entreprennent de redonner ses lettres de noblesses à la fonction représentative (politique, associative, syndicale), à travers l'utilisation des ressources disponibles dans le cadre de la mission « démocratie régionale ».

**Tableau 72 : Dispositifs étudiés en Ile-de-France**

<b>Catégorie de dispositif</b>	<b>Nombre</b>	<b>Détail</b>
Le Conseil Régional des Jeunes	1	Instance permanente
Le Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés	1	Instance permanente
Conférences de citoyens	2	Conférence de citoyens SDRIF Conférence de citoyens Nanotechnologie
Les Comités de Ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales

Fonds de soutien	2	Appel à projets Citoyens Fonds Régional de la vie Associative
------------------	---	--

## ***A) Le Conseil Régional des Jeunes : la peur du vide***

Le Conseil Régional des Jeunes (CRJ) est le seul lien tangible existant entre les deux mandats du président de la région Ile-de-France en matière de démocratie. Initié au début des années 2000, le CRJ fut tout d'abord bloqué par l'assemblée régionale, avant d'être remis à l'ordre du jour immédiatement après les élections de mars 2004. Or, l'échec du précédent CRJ (Cf. Volume 1, chap. 4) explique en grande partie les raisons de la rapidité de la constitution de l'instance : celui-ci est créé dès 2004, sur les bases du projet avorté de 2003, alors même que la MDRJ n'existe pas. Toutefois, la constitution de la vice-présidence déléguée à la démocratie régionale change la donne : le projet du CRJ n'est plus uniquement porté par le président de région. C'est à la vice-présidente que sera confiée la tâche d'imaginer le fonctionnement du CRJ.

Or, cette mission est l'occasion d'un débat de fond concernant la conception « participative » de l'instance entre les différents acteurs politiques présents dans les négociations ouvertes sciemment par la vice-présidente (2). Pourtant, au-delà de ces débats de fond, la CRJ se heurte rapidement à ses faiblesses structurelles : absentéisme fort et manque d'influence auprès du conseil régional (3). Ces diagnostics, effectués et portés par l'administration régionale, débouchent sur une réforme de l'instance privilégiant un seul problème : il est en effet demandé aux responsables du CRJ de s'assurer du maintien du taux de participation et de laisser de côté l'enjeu des relations entre CRJ et institution régionale (4). Ainsi, le CRJ vacillant semble surtout susciter la peur du vide chez les élus régionaux.

### **1) Une mise en place sous tutelle présidentielle**

Le Conseil Régional des Jeunes (CRJ), priorité du président de région, est le dispositif phare de la Mission Démocratie Régionale et Jeunesse. Sa mise en place est imposée à la vice-présidente spécifiquement dédiée à la démocratie régionale, qui se voit déléguer (plus qu'elle ne la choisit) une mission urgente d'adoption du dispositif. Il faudra tout juste un an (mars 2004-avril 2005) pour que l'instance soit en état de fonctionnement. L'empressement, caractéristique de cette mise en place, s'explique largement par la mémoire de son échec passé et débouche sur la création d'une instance mêlant plusieurs principes (sélection aléatoire, représentation catégorielle, saisine pour avis, propositions), mais demeurant dans les limites de l'exercice consultatif. Son fonctionnement est défini dès la délibération-cadre de novembre 2004 et l'argumentation du rapport-cadre reste globalement similaire à la précédente version du CRJ : le budget consacré par le conseil régional aux

questions touchant la « jeunesse », les avis favorables du CESR, « l'impulsion européenne<sup>1760</sup> » et le plébiscite de l'ensemble des régions<sup>1761</sup> légitiment en grande partie l'adoption du CRJ. Cependant, les ambitions attachées au dispositif restent vagues. Il s'agit, en effet, de permettre aux jeunes impliqués dans ce dispositif de se sensibiliser « au fonctionnement et à l'exercice de la démocratie, (de) les aider à trouver leur place, mais également (de) donner à cette structure un cadre suffisamment ouvert et souple pour leur permettre d'agir et d'améliorer certains aspects de l'action régionale »<sup>1762</sup>, en leur donnant l'occasion de « s'exprimer sur les politiques publiques régionales, de débattre sur des sujets liés aux domaines de compétence de la Région et, le cas échéant, de définir des projets dans lesquels ils désirent s'investir et de les mettre en œuvre »<sup>1763</sup>. Le lien à la décision et aux politiques publiques régionales est donc pris dans l'entremêlement de formulations non contraignantes. Le dispositif prend alors concrètement la forme d'une assemblée entendant répondre à trois objectifs prioritaires : 1) « Mieux connaître et mieux prendre en compte les besoins et les attentes des jeunes de notre région » ; 2) « Contribuer à l'apprentissage actif et à l'exercice de la responsabilité, de la citoyenneté et de la vie publique » ; 3) « Favoriser l'accès des jeunes à la vie sociale et culturelle de la Région et désenvelopper le sentiment d'appartenance régionale dans un esprit d'ouverture et de solidarité »<sup>1764</sup>. Cette assemblée se compose de cent quarante membres, tous franciliens, âgés de 15 à 21 ans, pour un mandat de deux ans non reconductible. La sélection des membres s'effectue selon une méthode mixte, combinant appel à volontariat et tirage au sort : les « jeunes » volontaires déposent leur candidature et le tirage au sort s'effectue à partir de cette liste, sur une base départementale. Afin de favoriser le dépôt de candidature, une campagne de « sensibilisation et d'information » est prévue. L'ensemble des tirés au sort est réparti en six collèges : 1) Enseignement secondaire général ; 2) Enseignement technologique, professionnel et agricole ; 3) Enseignement supérieur général ; 4) Jeunes ayant une activité professionnelle ; 5) Apprentis ; 6) Sans emplois et en parcours d'insertion. Les six collèges sont pourvus à hauteur de 96 membres par le tirage au sort. Les 44 restants, également tirés au sort, permettent d'améliorer la

---

<sup>1760</sup> « En plus de ces politiques originales et ambitieuses et des moyens financiers importants, nous voulons mettre en place des outils régionaux permettant de prendre en compte les besoins et les attentes des jeunes Francilien-nes, des outils de dialogue, d'apprentissage de la citoyenneté et de la démocratie, se référant en cela aux propositions formulées par la Commission européenne dans son Livre blanc sur la jeunesse. Dans ce document, la Commission s'est dite favorable à la « généralisation des Conseils de jeunesse aux niveaux régionaux et nationaux ; ces Conseils doivent être ouverts à la jeunesse non organisée et indépendants des pouvoirs politiques. Les autorités régionales et nationales devraient consulter ces Conseils de jeunesse pour toute décision ayant un impact significatif sur les jeunes », *in* conseil régional Ile-de-France, Rapport ° CR 43-04, p. 8.

<sup>1761</sup> « Cette démarche a déjà été retenue dans différentes régions de France : en Picardie dès 1989, en Poitou-Charentes, en Auvergne, en Midi-Pyrénées, en Franche-Comté, en Provence Alpes Côte d'Azur... L'ensemble des Régions françaises s'apprête à adopter un tel dispositif. », *in* conseil régional Ile-de-France, Rapport ° CR 43-04, p. 8.

<sup>1762</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport ° CR 43-04, p. 9.

<sup>1763</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport ° CR 43-04, p. 9

<sup>1764</sup> *Ibid.*, p. 2.

représentativité de l'ensemble du CRJ, en fonction du poids respectif de chaque collègue et de chaque département. Une liste complémentaire est également constituée. La délibération précise par ailleurs que « tous les jeunes s'étant portés volontaires seront selon des modalités à préciser par le futur règlement intérieur associés aux travaux du CRJ »<sup>1765</sup>. Les « jeunes » volontaires tirés au sort seront ensuite « formés » aux principaux thèmes d'intervention du conseil régional. Les principes de fonctionnement de cette assemblée s'apparentent fortement au principe d'autres types d'instances consultatives, comme par exemple les CESR. Le CRJ peut en effet être saisi par le président, demandé à être saisi, s'autosaisir « dans le cadre des compétences régionales », mais également « émettre des avis, formuler des propositions et les porter à la connaissance du Conseil Régional »<sup>1766</sup>. Les modalités de fonctionnement internes du CRJ ne sont toutefois pas définies : s'il est convenu que le CRJ se réunit au moins trois fois par an en séance plénière, le règlement intérieur doit être défini par la première vague de membres. La délibération précise également que le CRJ doit travailler en association avec les « organisations de jeunesse » et est géré par un comité de liaison regroupant la vice-présidente, le président de région, la présidente de la commission, la MDRJ et des membres du CRJ. En outre, les modalités de financement du CRJ sont entièrement soumises aux décisions du conseil régional.

La rédaction d'un règlement intérieur est donc confiée à un groupe d'une quarantaine de membres lors de la première séance du CRJ, le 16 avril 2005. Ce groupe entérine l'existence de six commissions thématiques<sup>1767</sup>, proposées par la chargé de mission responsable du CRJ, mais apporte un « supplément d'âme » démocratique au dispositif : les membres du CRJ décide en effet d'adopter une présidence collégiale de six membres. Chacun des membres de cette présidence est un(e) président(e) de commission. L'exécutif collégial dispose ainsi de deux porte-paroles et de deux secrétaires généraux. La collégialité de l'organisation interne est une volonté des « jeunes » du CRJ – elle est votée en séance plénière après présentation du règlement lors de la séance plénière du 9 juin 2005. Elle est considérée comme la principale réussite du dispositif.

Comme l'illustre la délibération, le CRJ est pensé comme la reproduction d'instances existantes : le conseil régional (la délibération par le des « jeunes conseillers régionaux »<sup>1768</sup>) ou le CESR (fonction consultative). Toutefois, un élément central d'organisation permet de raccrocher le dispositif aux expériences « participatives » et de le distinguer symboliquement du conseil régional : le tirage au sort. Prévu dès 2004, l'apparition de cette modalité de sélection nous intéresse d'autant plus qu'elle

---

<sup>1765</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>1766</sup> *Idem*

<sup>1767</sup> Les commissions sont réparties comme suit : emploi ; logement ; éducation ; actions citoyennes, prévention, solidarités ; transports, environnement ; sport, culture, loisir.

<sup>1768</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération CR n°43-04 du 18 novembre 2004, p. 4.

semble paradoxale. Combiné à une phase préalable de « volontariat », soumis à des critères de représentativité socio-économiques et territoriaux, le tirage au sort est ainsi amoindri dans sa portée politique. L'adoption tronquée du tirage au sort a pour origine une polémique entre les instigateurs du dispositif. Le CRJ est, en effet, le fruit d'une négociation politique à la marge de son adoption, mobilisant les différentes composantes de l'institution régionale.

## 2) Le tirage au sort : centre polémique du dispositif

L'adoption du tirage au sort comme modalité de désignation des membres du CRJ et plus précisément le fait que ce recours soit combiné à d'autres techniques de sélection, est le résultat de l'élaboration collective de la délibération-cadre – entre mars et novembre 2004. L'exercice imposé du CRJ donne lieu à une controverse sur l'intérêt et la pertinence du tirage au sort. A l'origine, la vice-présidente à la démocratie régionale est hostile au principe. Or, la présidente de la commission n°14 et la conseillère de Jean-Paul Huchon, associées à la conception de la politique de démocratie régionale, militent pour son instauration :

« Ça a été un long débat, ça je me souviens, entre toutes les trois. Et moi j'avais proposé le tirage au sort. Pour pleins de raisons. Pour éviter d'avoir que les apparatchiks des associations, ceux qui sont placés là par les partis politiques, que les jeunes qui sont finalement « CSP++ », avec des systèmes de quotas... Voilà moi j'étais pour ça. *La vice-présidente* au départ était très, très contre, en disant la démocratie c'est l'élection, c'est pas le tirage au sort, ça doit reposer sur vraiment un collectif, jamais autour de personnes... Moi j'étais pas d'accord, parce que je pensais que sinon... qu'il se passerait rien en fait. Enfin que le collectif serait déjà prêt. Je pense aussi qu'il faut du collectif, mais l'élection de jeunes, là à ce niveau-là, sur onze millions de personnes, c'est qui, qui va être élu ? C'est les gens déjà à la tête des grosses organisations de jeunesse donc... ça permet pas à des jeunes qui sont des quartiers difficiles, qui sont chômeurs, qui sont un peu... mais qui ont envie de s'inscrire, c'était sur la base du volontariat de pouvoir entrer dans le processus. Donc c'est ça qui était intéressant c'est d'avoir les deux. En même temps, on sait qu'une majorité des volontaires ce seront plus des gens qui seront plutôt, enfin qui seront déjà actifs, mais il faut compter qu'au moins on aura une partie qui sera pas là-dedans. » (Entretien, élu)

La vice-présidente est alors partagée entre les échos négatifs qu'elle reçoit de la part de personnalités politiques proches sur le principe même d'un CRJ<sup>1769</sup> et les pressions internes en faveur de

---

<sup>1769</sup> Les échanges entre l'élue régionale et une élue parisienne, particulièrement impliquée dans les conseils de jeunes, renforcent ses doutes initiaux : « Et elle me dit d'entrée, moi je serai toi, je ferai pas de conseil régional. Alors je dis, ha bon ? Elle me dit non, parce que c'est beaucoup trop loin des jeunes et tu n'arriveras pas à ce que ce soit un truc véritablement démocratique, elle dit donc je serai toi, je ferai plutôt une instance avec les... des représentants des organisations de jeunesse et des représentants des conseils départementaux et locaux de la jeunesse. T'aurais une instance qui... bon. Je pense profondément qu'elle avait raison. » (Entretien, élu)

l'adoption du tirage au sort. La vice-présidente multiplie les échanges et les consultations (auprès d'universitaires et d'organisations de jeunesse notamment) et parvient à négocier un dispositif hybride, censé satisfaire les différents points de vue en présence dans un délai de décision extrêmement serré :

« Donc une fois qu'on a eu fait tout ça, on a fait un double mélange, parce qu'il y a toujours quand même... bon il faut faire, il faut faire vite. On n'avait pas tellement le temps de réfléchir etc. Et donc la solution qu'on prend c'est un mix de tout ça. On décide que ce sera un tirage au sort, pour faire plaisir à *la présidente de la commission*. Je dis faire plaisir c'est relatif, mais bon j'ai l'impression quand même, bon. Un tirage au sort. Moi j'insiste pour dire moi je ne veux pas d'un conseil de jeunes où il n'y aurait que des lycéens et des étudiants. Hors de question. Donc je veux qu'il y ait tous les jeunes de la région. » (Entretien, élue)

Le débat ouvert à l'occasion de la création du CRJ est vécue par les acteurs comme un débat proprement politique, opposant des idéologies et des conceptions de la démocratie opposées :

« Mais en fait, il y avait un rapport idéologique dans cette question-là. Je me souviens d'avoir eu de longs débats. Parce qu'en plus ça posait la question des quotas, qu'est-ce qu'on mettait là-dedans ? Est-ce que c'était ridicule de faire des quotas ? En république, on était des individus, est-ce qu'il fallait réfléchir par rapport à ça ? La question, elle s'est posée. » (Entretien, élu)

Au terme de ce débat, la formule de mobilisation des membres du CRJ est choisie. Le conseil régional ne disposant pas de fichiers dans lesquels puiser le nombre de participants souhaités<sup>1770</sup>, les responsables du CRJ doivent trouver un moyen de construire la base de participants nécessaire à l'instance. La décision finale – recourir à un appel à candidature, de ventiler ses candidatures selon les cinq collèges cités préalablement et de procéder au tirage au sort sur cette base – est présentée au conseil régional lors de l'assemblée plénière du 17 février 2005, soit trois mois à peine après la délibération-cadre. Le projet proposé par la vice-présidente est celui d'un recours aux « caravanes civiques » organisées par le collectif d'association Civisme et Démocratie (CIDEM)<sup>1771</sup>. Du 9 au 25 mars 2006, quatre « convois »<sup>1772</sup> sillonnent ainsi le territoire régional, s'arrêtant entre une heure et

---

<sup>1770</sup> « Donc, comme on peut pas faire un tirage au sort sur un corps d'électeurs, un corps... des fichiers que nous n'avons pas, on va faire un appel à volontariat et on va faire du panel » (Entretien, élu)

<sup>1771</sup> L'association Civisme et démocratie (CIDEM) est un collectif d'associations se fixant pour but « de mener toute action en faveur de l'éducation à la citoyenneté, de faire progresser la démocratie en incitant à l'engagement civique et de contribuer à ce que davantage de citoyens soient capables d'agir pour une société responsable de l'environnement qu'elle léguera aux générations futures » (Extrait de la présentation de l'association sur leur site Internet). Le CIDEM regroupe les associations Animafac, ATD quart monde, le comité français de l'UNICEF, la confédération des MJC de France, la Fédération des Centres Sociaux et socioculturels de France, la Fédération du scoutisme français, France Nature Environnement, la Ligue des Droits de l'Homme, la Ligue de l'enseignement, le MRJC, le Secours Populaire Français.

<sup>1772</sup> « Un « convoi » dans une Caravane se compose de : deux véhicules (un utilitaire, pour le transport du matériel d'animation, un tourisme, pour le transport des animateurs ; cinq jeunes animateurs (profil : entre 22 et 28 ans, très investis dans le secteur associatif ; matériel d'animation (stands, affiches, dépliants...)) », in conseil régional d'Ile-de-France, Rapport N° CP 05-091, p. 8.

demie et deux heures dans plus d'une cinquantaine de villes, afin d'aller démarcher les « jeunes » d'Ile-de-France et les inciter à candidater au CRJ<sup>1773</sup>. Les réactions face à cette annonce sont quasi nulles – hormis le Front National qui réagit sur le fond du dossier<sup>1774</sup>.

Au même moment, la première chargée de mission déléguée à la mise en place du CRJ est recrutée au sein de l'administration, par l'entremise du cabinet de Jean-Paul Huchon. L'arrivée de la première fonctionnaire en charge d'un dispositif relevant de la délibération-cadre et qui intégrera quelques mois plus tard la MDRJ, symbolise à elle seule le climat d'urgence de la mise en place du CRJ : recrutée en tant que vacataire à partir de mars 2005, la chargée de mission doit organiser la première séance prévue pour le 16 avril 2005 :

« Donc moi j'arrive, grosso modo, ce que *le cabinet* me dit c'est, on a la délib', mais impossible de trouver quelqu'un qui soit capable de s'y coller. Et là par contre on a une date de première plénière c'est le 16 avril. J'arrive le premier mars. Le tirage au sort est passé, la campagne est en cours, ils ont déjà mis en route le CIDEM et les caravanes, c'est un bordel noir. » (Entretien, fonctionnaire)

La procédure de traitement des candidatures et l'organisation du tirage au sort n'ayant jamais subi de contrôle administratif conséquent, la première mission de la vacataire est de remettre en ordre la procédure<sup>1775</sup> : elle réunit donc 1821 candidatures<sup>1776</sup> au terme de ce processus<sup>1777</sup>. Alors que les

---

<sup>1773</sup> Chacune des caravanes empruntent un itinéraire différent : sur les 4 itinéraires (sud, est, ouest et rural), 41 villes sont visitées, ainsi que 15 « secteurs » ruraux, composé de plusieurs villes. L'opération est budgétée à hauteur de 315 000 Euros.

<sup>1774</sup> Marine Le Pen, s'exprimant au nom de son groupe, réitère une hostilité, déjà exprimée précédemment, au principe même de la démocratie participative : « Oui, Monsieur le Président, vous connaissez notre avis sur ce Conseil régional des jeunes et plus largement d'ailleurs sur la démocratie participative, qui, à notre sens, va à l'encontre de la démocratie représentative et a vocation, bien entendu, à limiter son influence, en réalité », Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière 17 février 2005, In extenso*, p. 51. La présidente du groupe FN accuse aussi le CIDEM d'être une organisation d'extrême-gauche : « Le CIDEM est référencé d'ailleurs dans quasiment tous les sites d'extrême-gauche sur lesquels nous avons pu aller nous promener, je crois que le CIDEM est quand même très clairement connoté, si ce n'est à gauche, j'irais même jusqu'à dire à l'extrême-gauche et donc nous pouvons bien sûr nous inquiéter de la manière dont cette caravane va être démocratiquement conduite. », *in* Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière 17 février 2005, In extenso*, p. 51.

<sup>1775</sup> « Et là heureusement que je suis associative, parce que je fais tout de bric et de broc, de A à Z, je remets les choses au carré, je découvre que sur [...] je découvre que on n'a pas les mentions CNIL sur les bulletins, je découvre que il y a pas eu de contact avec un huissier, je découvre que personne n'a rien prévu, que voilà. Bon voilà, mais en même temps le directeur me l'avait dit, voilà, rien n'est... vous arrivez, tout est à faire, démerdez-vous, allez-y, go, le champ de mines, c'est là-bas. [...] J'ai même pas une secrétaire, j'ai rien. On me donne un bureau grand comme ça, avec un ordinateur et puis voilà. J'ai le contact avec le CIDEM, qui me renvoie les bulletins d'inscription qu'il draine, rien, rien. Pas de prestataire de saisie approché, pas de... j'ai juste la campagne de com' qui m'abreuve en bulletin, y en a mille huit cent au total, j'ai rien du tout. Je n'ai absolument rien. C'est lunaire. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>1776</sup> Les chiffres cités à propos du CRJ sont tous issus des documents d'évaluation interne produits par la chargée de mission en charge de l'instance entre mars 2005 et septembre 2008. Cf. Conseil régional Ile-de-France, « Bilan du Conseil régional des jeunes 2005-2007 et propositions pour l'organisation du CRJ 2007-2009 », Note CR/DDSSDR/EA/PBH/JCU/AD – n° 136 à l'attention de la Directrice générale des services, du Directeur général adjoint, Chargé de l'Unité Société et de la Direction du développement social, de la santé et de la démocratie régionale, Document interne MDRJ, 10 novembre 2006, 8 p. ; Conseil régional Ile-de-France, « Propositions pour le Conseil



équilibres entre départements et genre sont à peu près respecté<sup>1778</sup>, les candidatures révèlent un déséquilibre initial entre catégories : 642 élèves de l'enseignement général, 479 de l'enseignement supérieur, 429 de l'enseignement professionnel, 141 apprentis, 82 candidats en activité professionnelle et seulement 48 chômeurs ou en parcours d'insertion. Le tirage au sort, effectué en avril 2005 sous contrôle d'huissier, en présence de représentants de l'ensemble des groupes politiques, parvient à construire une liste de 121 membres titulaires et 52 membres « complémentaires », respectant approximativement l'équilibre entre les activités et catégories socioprofessionnelles. Le CRJ peut ainsi entamer son existence.

### 3) Une instance isolée

Une fois prise en main par l'administration, plus exactement par la chargée de mission responsable de son animation – puis par un deuxième chargé de mission, qui ne participe au CRJ que les quelques mois précédant la clôture du mandat (février 2007 - début 2008) – le CRJ entre dans son premier mandat de deux ans. Ses activités, nombreuses et variées, n'empêchent pas un triple délitement : la prise en compte de l'instance par le conseil régional est quasi-nulle, le nombre de participants chute et un découragement des tutelles politiques et administratives se fait rapidement sentir.

La première année de fonctionnement du CRJ (2005) est presque entièrement consacrée à la rédaction du règlement intérieur de l'instance. Entre avril 2005 et novembre 2006, le CRJ se réunit 71 fois, plénière et commissions comprises, émet trois avis et vote sept propositions (Tableau 20). Parmi les activités de l'assemblée de jeunes, on note également quelques éléments structurants : un rapport sur les « violences urbaines », commandé par Jean-Paul Huchon suite aux émeutes de novembre 2005<sup>1779</sup>, ainsi qu'une saisine de l'institution par le vice-président en charge de la jeunesse et de la sécurité, dans le cadre de la réactualisation d'un document de prévention de la violence en milieu scolaire. Mais, même si le nombre d'avis interpellant directement l'administration et les responsables politiques régionaux est moins important que les propositions qui n'engagent que le

---

régional des jeunes 2007/2009 », document interne MDRJ, 10 novembre 2006, 5 p. ; Conseil régional Ile-de-France, « Conseil régional des jeunes / propositions pour le CRJ 2005-2007 / précisions suite à la note CR/DDSSDR/EA/PBH/JCU/AD – n° 136 », Note CR/DDSSDR/EA/PBH/JCU/AD – n°168 à l'attention du Responsable de la Mission démocratie régionale et jeunesse, document interne MDRJ, 28 décembre 2006, 2 p.

<sup>1777</sup> 649 candidatures proviennent des caravanes de la CIDEM, soit presque 35% de la liste globale. Sur les 513 communes représentées, celles visitées par les caravanes enregistrent le plus grand nombre de candidatures.

<sup>1778</sup> La moyenne des candidatures par département est de 227 candidats, avec un minimum de 159 et un maximum de 269. De la même façon, l'écart entre les genres est tout à fait raisonnable avec 846 jeunes femmes pour 975 jeunes hommes.

<sup>1779</sup> Conseil Régional Des Jeunes d'Ile-de-France, *Rapport sur les violences urbaines de novembre 2005*, 19 p.

CRJ, les activités du CRJ posent inévitablement la question de son positionnement vis-à-vis de l'institution régionale. Cette question ne trouve aucune réponse immédiate, ce qui va avoir un impact sur le fonctionnement du CRJ. Progressivement, à la faveur de la multiplication des réunions et des productions de l'instance, deux phénomènes s'enracinent : un absentéisme grandissant et une difficulté très vive de faire exister l'instance au sein de l'institution régionale.

Les chiffres établis par l'administration régionale concernant la participation aux réunions parlent d'eux-mêmes : 122 participants lors de la séance plénière du 16 avril 2005, 87 lors de la séance du 29 mai 2005, 62 lors de la séance du 9 juillet 2005, 67 lors de celle du 15 octobre 2005, 53 lors de la séance du 18 mars 2006 et seulement 37 lors de la séance du 8 juillet 2006. Le bilan établi par la chargée de mission en octobre 2006 explicite les écarts d'absentéisme entre collèges et entre genre : les plus nombreux à participer sont les étudiants<sup>1780</sup> et les jeunes hommes.

**Tableau 73 : Les avis et propositions du CRJ (avril 2005-mars 2006)<sup>1781</sup>**

Commission	Type	Description
Transports, environnement	Avis	Avis sur le fonctionnement de la carte Imagin'R / demande d'étude de faisabilité d'un dézonage de la carte dès le vendredi soir
Sport, loisirs, culture	Avis	Avis sur le fonctionnement du « chèque culture » / renforcement de la communication – multiplication des moyens de paiement proposés – rétablissement de la gratuité de la place accompagnateur pour tous les événements
Logement	Avis	Avis sur le futur dispositif financier d'aide à l'accès au logement (dispositif de type « Locapass ») / communication et/ou partenariat à prévoir en direction des propriétaires-bailleurs et agences immobilières – création d'un dispositif informatique de mise en relation des propriétaires-bailleurs et des particuliers futurs locataires bénéficiant de l'aide. Le service logement du CRIF est en cours d'étude, depuis le recrutement d'un chargé de mission et un second avis du CRJ, enrichi, sera présenté lors de la séance plénière du 10 juin.
Transports, environnement	Proposition	Sensibilisation des jeunes au respect de la propreté des lieux de festivités / action proposée sur les lieux du festival Rock en Seine / stand CRJ de sensibilisation
Education, actions citoyennes, prévention	Proposition	Campagne d'appel à voter (échéances 2007) en direction des jeunes / deux axes : communication (supports écrits avec proposition de rédactionnel choc – spot radio – newsletter) et tables rondes (en partenariat avec les conseils locaux de jeunes dans des communes « symboles » à forts taux d'abstention des jeunes)
Sport, loisirs, culture	Proposition	Concours artistique « Lib'Air tes talents » / idée de départ : le chèque culture invite les jeunes à découvrir la vie culturelle, « Lib'Air tes talents » les invite à y prendre activement part / présentation de productions artistiques de jeunes franciliens (15 à 25 ans) sur un week-end festif – vote du public
Emploi et formation	Proposition	Dans la perspective d'un avis du CRJ sur le dispositif des missions locales, projet d'enquête de satisfaction auprès des jeunes franciliens / le 18 mars dernier (2006) : mise aux voix du principe et proposition de rédactionnel pour le questionnaire à diffuser. La synthèse des réponses au questionnaire serait la base de l'avis du

<sup>1780</sup> « Trois collègues ont été sous-représentés : activité professionnelle / apprenti / chômage et insertion ; un collègue a été sur représenté : enseignement supérieur », in Conseil régional Ile-de-France, « Propositions pour le Conseil régional des jeunes 2007/2009 », document interne MDRJ, 10 novembre 2006 p. 1.

<sup>1781</sup> Toutes les descriptions de projet sont extraites de Conseil Régional des Jeunes d'Ile-de-France in Conseil régional Ile-de-France, *Conseil régional des jeunes (CRJ) Séance plénière du 18 mars 2006*, compte-rendu, 1 p.

		CRJ mis aux voix lors d'une future séance plénière
Logement	Proposition	« Création d'un support de communication de type « livret » réunissant toutes les informations nécessaires (dispositif CRIF et autres) aux jeunes franciliens à la recherche d'un logement
Solidarités	Proposition	Projet « Charte des lycées du monde » : mise en correspondance de lycées d'Ile de France avec des lycées étrangers (selon les relations de la Région) avec pour objectif de susciter des projets communs / une charte détaillant le projet serait proposée à la signature des directions des lycées d'Ile de France – la Région appuierait le projet en deux temps : 1/ aide financière à la communication entre les binômes de lycées 2/ étude par une commission ad hoc des éventuels projets montés et aide financière aux projets sélectionnés
	Proposition	Journée porte ouverte aux jeunes handicapés dans les lycées d'Ile de France : une matinée habituelle de cours à laquelle les handicapés participent puis une après-midi d'échanges pour déboucher sur des propositions concrètes d'amélioration de l'intégration.

Ce phénomène n'a rien de surprenant pour une instance de ce type. Mais la chargée de mission, devenue entre temps fonctionnaire territoriale titulaire, perçoit cet absentéisme comme anormalement élevé et y voit une conséquence directe de l'organisation du CRJ. Les constats de l'absentéisme sont alors présentés par l'administration sous un jour dramatique : « Un fort absentéisme s'est rapidement développé, déséquilibrant la composition de départ. Bien que l'absentéisme soit un problème connu et récurrent dans les instances de ce type, on peut malgré tout remarquer que le phénomène concernait, après un an d'activité, les 2/3 des membres du CRJ, taux supérieur à celui habituellement constaté qui s'établit à environ 50% »<sup>1782</sup>. L'utilisation du fichier complémentaire se révèle rapidement impossible, les jeunes inscrits sur ce dernier se démobilisant presque instantanément<sup>1783</sup>. Le nombre de commissions du CRJ est mis en cause par ses propres concepteurs, qui lui impute l'absentéisme et le manque de précision des avis et propositions : « le nombre de réunions des six commissions thématiques (71 au total) a été beaucoup trop important pour permettre à la Mission une préparation sérieuse et aucun dispositif n'a été formalisé en amont permettant de solliciter les services compétents sur les thématiques abordées »<sup>1784</sup>. Le constat d'échec du système de commission de la chargée de mission est lié au double contexte d'une mise en place dans l'urgence (trois mois) et de son parachutage en terre inconnue :

<sup>1782</sup> Conseil régional Ile-de-France, « Bilan du Conseil régional des jeunes 2005-2007 et propositions pour l'organisation du CRJ 2007-2009 », Note CR/DDSSDR/EA/PBH/JCU/AD – n° 136 à l'attention de la Directrice générale des services, du Directeur général adjoint, Chargé de l'Unité Société et de la Direction du développement social, de la santé et de la démocratie régionale, Document interne MDRJ, 10 novembre 2006, 8 p.

<sup>1783</sup> La chargée de mission CRJ note : « Très rapidement, il s'est avéré impossible de se servir de cette liste pour pourvoir au remplacement des titulaires absents, tant bien même ces derniers auraient démissionnés ce qui n'a pas été le cas. En juillet 2005, après reconstitution du CRJ sur la base des membres ayant accepté que nous conservions leurs coordonnées, il restait 52 « complémentaires ». En mars 2006, on ne pouvait plus remplacer qu'un titulaire absent sur 4, à genre, département et collège équivalents. », in Conseil régional Ile-de-France, « Propositions pour le Conseil régional des jeunes 2007/2009 », document interne MDRJ, 10 novembre 2006, 5 p.

<sup>1784</sup> Conseil régional Ile-de-France, « Propositions pour le Conseil régional des jeunes 2007/2009 », document interne MDRJ, 10 novembre 2006, 5 p.

« Il aurait fallu en fait que je prenne le temps d'identifier les failles que me laissait l'institution et les endroits où j'allais pouvoir avoir un peu les manettes. Et ça aurait pu se jouer... soit des VP qui y croient, soit des services qui y croient, soit les deux en même temps, le rêve. Soit même un contact humain, meilleur qu'avec une autre personne, je veux dire des petites choses. Il aurait fallu que j'aie le temps de savoir où est-ce que je pouvais à peu près mettre les pieds. J'avais pas ce temps-là et quand même je l'aurai eu, je sais pas si j'aurai... parce que je réalisais pas encore la complexité du truc. J'étais encore un petit peu naïve. Et donc je suis partie sur des thématiques de façon complètement idiote, sans idée de projets, sans connaître la maison, bien évidemment puisque ça a été mis en route, moi j'étais là depuis trois mois. Je savais même pas où étaient les locaux. » (Entretien, fonctionnaire)

Ce regret exprimé par la fonctionnaire renvoie directement à l'enjeu de la prise en compte du CRJ dans l'institution régionale, ses modalités de fonctionnement et sa réalité. Que ce soit dans la délibération-cadre ou dans la construction de l'instance, aucune contrainte n'est jamais prévue pour le conseil régional vis-à-vis du CRJ. Le statut des avis et propositions du CRJ n'est jamais défini, pas plus que des procédures de dialogues avec les administrations et les vice-présidences. Il appartient donc aux chargés de mission – ou plutôt à la chargée de mission, puisque le CRJ n'en comporte qu'une pendant deux ans – d'assurer le suivi des avis du CRJ, en plus de l'animation, de l'organisation des séances, de la gestion du fichier complémentaire et de l'ensemble des relations existant entre le conseil régional et le CRJ. Pour les deux chargés de mission, l'activité de « lobbying » en faveur du CRJ auprès des services et des élus est intégrée comme une donnée de base de leur activité professionnelle. Sans ce travail, le CRJ sera inévitablement ignorée par l'institution régionale :

« Pendant un moment on m'a demandé... c'est pas anodin parce que je venais d'arriver, de faire avancer un peu les schmilblicks à ce niveau. Il fallait bien, déjà ne serait-ce que par courtoisie et par affichage, apporter une réponse. Donc j'ai fait un peu le tour des services etc. J'ai pu constater que ce n'était pas évident du tout effectivement. Bon, y a pas de référent forcément ou de personnes prêts à jouer... enfin il faut trouver les personnes sensibles au fait que oui bon ben voilà, ça va les intéresser de s'adresser aux jeunes, ou en tout cas d'apporter une réponse. Ça va pas de soi. Cette culture là ne va pas de soi » (Entretien, fonctionnaire)

« Moi je suis là pour batailler pour accélérer le temps administratif et pour expliquer aux jeunes, que eux il faut qu'ils ralentissent, voilà. Et quand on le fait en fait les deux se rencontrent. Voilà.

On arrive à lisser un petit peu les choses. » (Entretien, fonctionnaire)

La prise en compte des avis et propositions du CRJ reposant presque exclusivement sur la capacité des chargés de mission à mettre en œuvre le dialogue avec les autorités compétentes, le constat

d'échec s'impose. Et c'est sans ambages que l'administration tire un bilan négatif de la première mandature du CRJ :

« S'agissant des projets d'action votés [...], ils ont été conçus par les membres du CRJ comme des propositions aux élus et, donc, à discuter avec eux. Pour la Mission « Démocratie régionale et jeunesse », l'absence de modalités de traitement des projets votés a ainsi constitué un obstacle majeur à leur mise en œuvre. »<sup>1785</sup>

Le CRJ vit son premier mandat dans les marges de l'institution régionale, ne parvenant pas à s'insérer dans les rouages du traitement politico-administratif des politiques publiques régionales.

Du côté des responsables politiques, le soutien à l'instance s'effrite très rapidement. Les membres de l'exécutif régional intéressé par le dispositif (le président, le vice-président en charge de la jeunesse et de la sécurité) ne s'impliquent pas dans les travaux du CRJ. De son côté, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale exprime d'importantes réserves sur le fonctionnement du CRJ. Tout d'abord, la présence au sein des jeunes tirés au sort de militants politiques de droite et d'extrême-droite pose la question de la nature de l'engagement de ces jeunes dans le CRJ. L'exemple le plus frappant en est la présence de Julien Sanchez, 21 ans en 2005, militant du Front National, permanent du parti et candidat aux élections législatives de 2007 et municipales de 2008. Sa position au sein du CRJ lui vaut une médiatisation dans son propre parti, qui le considère comme un « représentant du Front National »<sup>1786</sup>, fermant ainsi les yeux son statut de tiré au sort. Les publications d'extrême-droite valorisent son rôle et sa trajectoire<sup>1787</sup>, donnant au jeune militant l'occasion de saluer l'existence et le fonctionnement du CRJ, en affirmant notamment que « le mode de désignation [*par tirage au sort et par collège*] n'est pas toujours aussi équitable dans les autres régions »<sup>1788</sup>. Son engagement dans l'assemblée est importante : membre de toutes les commissions – seuls quatre membres sont dans la même situation – il va jusqu'à réaliser un clip vidéo incitant les jeunes militants FN à candidater lors du renouvellement du CRJ<sup>1789</sup>. Bien entendu,

---

<sup>1785</sup> Conseil régional Ile-de-France, « Bilan du Conseil régional des jeunes 2005-2007 et propositions pour l'organisation du CRJ 2007-2009 », Note CR/DDSSDR/EA/PBH/JCU/AD – n° 136 à l'attention de la Directrice générale des services, du Directeur général adjoint, Chargé de l'Unité Société et de la Direction du développement social, de la santé et de la démocratie régionale, Document interne MDRJ, 10 novembre 2006, 8 p. .

<sup>1786</sup> Il est explicitement présenté comme représentant du FN par le principal hebdomadaire du parti : « Les émeutes de banlieues vues par les jeunes du Conseil régional d'Ile-de-France : l'avis du représentant FN censuré ! », *National Hebdo*, n°1148, semaine du 27 juillet au 02 août 2006, p. 11.

<sup>1787</sup> « Entretien avec Julien Sanchez, élu au Conseil Régional des Jeunes d'Ile-de-France », *National Hebdo* n°1140, semaine du 25 au 31 mai 2006, p. 10.

« Julien Sanchez, le représentant du Front au CRJ d'Île-de-France », *Français D'abord*, juin 2006, n°415, p. 24.

<sup>1788</sup> « Entretien avec Julien Sanchez, élu au Conseil Régional des Jeunes d'Ile-de-France », *National Hebdo*, *op.cit.*, p. 10.

<sup>1789</sup> La vidéo, d'une durée d'1 minute 42, est mise en ligne sur le site du FN d'Ile-de-France le 26/09/2009. [http://www.dailymotion.com/video/x32egf\\_conseil-regional-des-jeunes-2007200\\_events](http://www.dailymotion.com/video/x32egf_conseil-regional-des-jeunes-2007200_events)

la présence du jeune homme dans les rangs du CRJ permet au FN de mettre en avant la « censure » dont seraient victimes ses porte-paroles. C'est notamment le cas lors du vote du rapport « violences urbaines », lors de la séance plénière du CRJ du 8 juillet 2006, à laquelle assiste plusieurs vice-présidents du conseil régional. Julien Sanchez y tient un discours d'extrême-droite extrêmement classique<sup>1790</sup>, exprimé publiquement lors de la séance du CRJ puisque non retenu dans le rapport final, permettant ainsi au FN d'affirmer une situation de « censure ». Pourtant, le rapport du CRJ à la sphère politique n'est en aucune manière lié à la présence d'un élément gênant la majorité politique du « vrai » conseil régional. Pour la vice-présidente, le véritable problème posé, porte bien au contraire sur l'absence paradoxale de conflit politique. En effet, Julien Sanchez est loin d'être le seul militant parmi les membres du CRJ : les jeunesses politiques ont largement investi l'appel à candidature et on retrouve parmi les présidents de commission, entre autres, un militant socialiste actif, membre de SOS racisme, ainsi qu'un membre des Jeunes populaires. Or, comme n'a de cesse de le rappeler Julien Sanchez dans ses déclarations à la presse d'extrême-droite<sup>1791</sup>, l'ambiance de travail collectif et de respect mutuel domine l'assemblée, ce qui ne va pas sans surprendre les gestionnaires du dispositif :

« Alors on se rend pas compte, mais c'est pas avec ces jeunes-là qu'on va faire la révolution. La génération, là, ils sont mais... ils s'autorégulent, ils se laissent parler, ils se respectent, ils se lisent, ils partent dans des grands trucs au début de réunion et ils savent se faire retomber, c'est... enfin, je sais pas, ils sont très impressionnants, y a une espèce d'autorégulation, c'est presque décevant quelques fois » (Entretien, fonctionnaire)

« Le conseil régional des jeunes, là, qui est super, il est sympa. En plus bon, alors pour vous finir l'histoire, sur la première cuvée, j'avais je sais pas combien de l'UMP, j'avais y compris l'attaché parlementaire de Marine Le Pen, c'était un bordel général, faut le faire avec un tirage au sort quand même. [...] Pour moi c'est une contre démonstration, parce que c'est un truc totalement, j'allais dire, interclassiste au sens idéologique, pas au sens de la composition, parce que celle-là

---

<sup>1790</sup> Classique dans le sens où l'analyse développée par le jeune militant met en avant le fait que « l'école (soit) un lieu marxiste où la majeure partie des enseignants plaint les auteurs des violence », « pour eux, un criminel est une victime de la société » et prône face aux émeutes « le rétablissement des valeurs traditionnelles et des piliers de notre société », « l'arrêt par les enseignants politisés de la propagation de théories marxistes irresponsables à nos enfants dès le plus jeune âge » et « l'apprentissage et l'application du respect, tant par la police que par les citoyens qui ont des droits certes, mais aussi des devoirs », in « Les émeutes de banlieues vues par les jeunes du Conseil régional d'Ile-de-France : l'avis du représentant FN censuré ! », *National Hebdo*, *op.cit.*, p. 11.

<sup>1791</sup> Julien Sanchez « aime à souligner que l'intérêt du CRJ réside aussi en ce qu'il permet à des jeunes d'horizons divers de travailler et de réfléchir en commun et au-delà des clivages politiques » (« Julien Sanchez, le représentant du Front au CRJ d'Ile-de-France », *Français D'abord*, *op. cit.*) et commente son arrivée au CRJ de manière positive : « Je dois dire que j'ai eu de bonnes surprises. En effet, de nombreux jeunes viennent me voir spontanément », assurant même que « certains (lui) ont clairement dit, après avoir demandé à être rassurés sur notre programme (sur certains sujets de société : racisme, homophobie, CPE mais aussi précarité de l'emploi en général...) qu'ils voteront FN » (« Entretien avec Julien Sanchez, élu au Conseil Régional des Jeunes d'Ile-de-France », *National Hebdo*, *op.cit.*)

elle est normalement... bon, mais c'était évidemment ceux qui avaient un peu d'expérience qui ont surgi. Normal. » (Entretien, élu)

La dépolitisation apparente du dispositif, ou en tout cas l'absence de conflit politique, rejoint un autre élément gênant la vice-présidente. Cette dernière trouve en effet que le CRJ, composé d'individus non organisés préalablement, rencontre des difficultés auxquelles seuls des groupes organisés sont en mesure de se confronter. Si les membres du CRJ assimilent parfaitement l'organisation de l'instance, ils ne sont pas équipés collectivement pour mener une « lutte », seule à même de les imposer face à l'administration :

« Je vais prendre un autre exemple. Ils avaient, sur la question de la possibilité de se déplacer en Ile-de-France... y a la carte Imagin'R et les jeunes avaient demandé, enfin dans leur discussion, qu'elle soit ce qu'on appelle dézonée le vendredi soir (cf. tableau 20). Donc comment on fait ? Parce que ça, on pourra regarder comment ça se passe avec l'administration etc. Qu'est ce qui se passe ? Donc on dit il faudrait faire une étude. Donc on demande à l'administration de faire une étude sur le dézonage. Bon. Et... donc l'administration rend compte à la délégation des jeunes de son étude. Et alors là c'était trop. Donc les jeunes, bon qu'avaient... des jeunes pas organisés, donc qu'avaient pas d'habitude, bon. L'administration leur dit, ben, y a pas de besoin. Ha bon ? Ya pas de besoin. Les jeunes étaient, ha bon ? Déjà, ils sont très fiers d'être reçu par l'administration [...] L'administration dit, ben, on a fait l'étude comme on fait toujours c'est-à-dire qu'on a regardé combien y avait de jeunes qui avaient une carte Imagin'R et qui achetaient le vendredi soir un ticket prolongation de parcours ou de je ne sais pas quoi et on a vu qu'il y en avait très peu. Et les jeunes ont dit, ha bon. Ha bon, ben alors si y a pas besoin... et là j'ai pété les plombs. J'étais là ce jour-là et j'ai dit, écoutez moi, je vais changer de casquette, je ne suis plus la vice-présidente, je vais être la déléguée syndicale. Vous allez négocier avec l'administration. Donc on commence à discuter, comment ils avaient fait l'étude, pourquoi c'était pas correct de l'avoir fait comme ça etc. Mais c'était complètement dément. Ça aurait été la JOC qui aurait été là, ou je ne sais qui, je pense à la JOC parce que sur les transports ils ont beaucoup travaillé, mais ils se seraient jamais laissé avoir. Ils auraient dit mais vous avez fait ça comme ça, mais c'est pas comme ça qu'il faut faire et combien y a de jeunes qui fraudent ? Et combien y a de jeunes qui se déplacent pas ? Et nous on peut vous en amener 50 qui vont vous expliquer comment ça se passe et de toute façon, si vous faites le dézonage, y aura un besoin » (Entretien, élu).

L'intérêt de la vice-présidente pour le type d'engagement suscité par l'instance consultative s'avère très limité : les membres du CRJ sont peu « politisés », c'est-à-dire ne parviennent pas à mener le type de luttes militantes prônées par l'élue. La distance, que celle-ci prend progressivement vis-à-vis de l'instance, est interprétée par l'administration comme la conséquence de l'inadéquation entre les attentes de l'élue et ce qui est concrètement permis par le dispositif du CRJ.

Entre 2005 et 2007, les responsables politiques et administratifs constatent donc l'isolement du CRJ, étant une instance organisée selon des principes qui ne peuvent pas satisfaire l'ambition d'une « participation » des jeunes. En effet, une réelle « participation » des jeunes nécessiterait la prise en compte effective des avis et activités du CRJ par le conseil régional : c'est ce constat partagé qui conduit à la réforme du dispositif en 2007.

#### 4) Pénétration et/ou efficacité du dispositif : les frontières du consensus

La marginalisation du dispositif débouche sur une réforme menée en 2007 à l'occasion du renouvellement du CRJ. Cette réforme permet aux chargés de mission et aux responsables politiques d'exprimer leur malaise vis-à-vis de l'instance. Leurs critiques, très nettes, dénoncent le décalage entre la structure du dispositif et l'implication des jeunes, mais surtout l'absence d'intégration du CRJ par l'institution régionale, mesurée notamment par le faible rôle du comité de liaison, initialement censé garantir le suivi des travaux du CRJ :

« Ensuite, pas facile parce qu'une institution qui est pas mûre. La question de la pertinence d'une instance pérenne. Moi je pense que c'est pas pertinent. Une instance pérenne sur cette tranche d'âge, ça peut tenir la route au niveau d'une commune, parce qu'il y a un lien avec le terrain, y a un lien avec l'action, là, qu'est-ce que vous voulez faire avec des 15-23 ans au niveau régional ? Déjà ils font une heure de transport pour venir à une réunion, faut arrêter de rêver. On en demande beaucoup trop aux jeunes. Une VP qui voit 140 CRJ, donc 140 militants potentiels. Et c'est pas ça. C'est même pas ce que les jeunes demandent au CRJ. Donc on est dans le déphasage complet. [...] Et puis surtout la question de la région Ile-de-France, bon déjà une région, gros machin. Et puis y a des modes d'organisation qui sont pas compatibles quoi. Pas compatibles avec la gestion. Et je parle pas de la lenteur administrative, je parle pas de... [...] Oui c'est long, mais on arrive à le faire comprendre aux jeunes. C'est pas ça. Y a peut être des gens qui vous diront le problème c'est justement le temps des jeunes, le temps de l'administration. [...] Le problème, il est pas là. Le problème c'est que tout le monde s'en fout quoi. Tout simplement. C'est que les gens sont débordés à la région, y a beaucoup de gens qui font le travail de deux personnes. » (Entretien, fonctionnaire)

« En fait ce comité de liaison s'est très peu réuni... c'est là où je dis qu'il y a pas de portage politique, c'est que le président il est quasiment jamais venu et donc pour les jeunes... bon. Première chose. Deuxième chose, y a un conseil régional des jeunes, mais comme y a pas de portage politique, en gros tout le monde s'en fout. Sauf la mission démocratie qui est bien obligé de le réunir, de le gérer etc. Bon. Quand je dis tout le monde s'en fout, c'est en premier lieu mes collègues. » (Entretien, élu).



Si les manques de moyens et de volonté politique accordés au CRJ sont régulièrement évoqués comme les principaux problèmes de l'instance<sup>1792</sup>, la réforme du dispositif prend une voie administrative explicite permettant d'englober les éléments mis en avant par l'administration (problèmes centraux, propositions), puis la réforme finalement élaborée par l'exécutif régional et, enfin, les débats suscités par cette réforme. En effet, la réforme dégage de très nets points d'accord et de désaccord, traçant les lignes d'un consensus à l'œuvre.

La procédure administrative de bilan/critique/proposition est lancée dès le mois de novembre 2006. Le bilan du CRJ est tout naturellement établi à partir des objectifs annoncés par la délibération. La responsable administrative de l'instance réunit les membres du CRJ pour une séance de bilan, qu'elle joint à sa propre évaluation, afin d'élaborer une note de service réalisée avec son directeur<sup>1793</sup>. Le principal constat établi est l'absentéisme massif, anormalement élevé selon l'administration. Le bilan dressé par la MDRJ insiste sur plusieurs points : le peu de motivation des candidats recrutés par la CIDEM, l'absentéisme discriminant, des avis trop imprécis et donc inutilisables par l'administration et enfin le manque de temps de préparation et de formation. Quant au bilan tiré par les jeunes encore présents au sein du dispositif, il met en avant des déficiences de soutien, tant technique que politique, au bon fonctionnement du CRJ : un manque de prise en compte (aucune réponse à leur vote du 18 mars 2006), un manque de formation<sup>1794</sup> et de moyens (délais de remboursements des frais de transport trop longs, local trop petit, site extranet inutilisable), la sortie tardive de la plaquette de présentation du CRJ (août 2006). Les éléments positifs concernent au final un nombre restreint d'éléments : le tirage au sort a permis d'apporter une diversité de profils, la rédaction du règlement intérieur a été très bien vécue, quelques jeunes ont pu apprendre le comportement d'assemblée et les règles de la discussion collective. Malgré ces quelques points positifs, l'alternative de réforme est simple : la refonte ou l'arrêt du dispositif. Au préalable, la MDRJ affirme la nécessité de repousser le renouvellement du CRJ, prévu en avril 2007 à la fin de l'année 2007. Concernant la refonte de

---

<sup>1792</sup> « Moi ce que j'avais demandé, qu'on me donne immédiatement, c'était quatre animateurs. Le conseil des Jeunes de Paris, c'est douze animateurs à temps plein. Douze. Moi j'en avais zéro. J'avais une nana qui s'est démenée comme une belle diablesse et qui... mais qui ne pouvait pas, je veux dire, c'est impossible. Et qu'est ce qui s'est passé dans ce Conseil régional des jeunes, ben ceux qui ont décroché immédiatement, c'est ceux avec qui il fallait travailler, c'est-à-dire les apprentis, les jeunes en mission locale » (Entretien, élu). La vice-présidente n'aura de cesse de réclamer une augmentation des moyens alloués au CRJ. Ainsi, en 2006, l'élue présente devant l'exécutif du conseil régional une requête pour le moins explicite : « Mais d'ores et déjà, nous savons que le principal problème réside dans notre capacité à animer un CRJ de 140 membres dans une région de la taille d'Ile-de-France. Cela ne peut reposer sur un seul agent ! Si nous voulons poursuivre cette expérience, il faut comme les autres collectivités nous doter des moyens humains pour le faire. Cela implique que 4 animateurs travaillent à plein temps sur le CRJ », in Conseil régional d'Ile-de-France, *Point sur la démocratie régionale, exécutif du 26 septembre 2006*, document interne, p. 1.

<sup>1793</sup> Conseil régional Ile-de-France, « Bilan du Conseil régional des jeunes 2005-2007 et propositions... (op. cit.) »

<sup>1794</sup> « Les membres du CRJ n'ont pu bénéficier d'une formation complète sur les compétences et le fonctionnement de la Région Ile-de-France, à l'exception d'une séance plénière (en juillet 2005) au cours de laquelle la soixantaine de présents a pu entendre l'intervention des agents de certains services. », in Conseil régional d'Ile-de-France, « Bilan du Conseil régional des jeunes 2005-2007 et propositions... (op. cit.) », p.2.

l'instance, elle préconise essentiellement le maintien du tirage au sort, couplé avec une information plus fournie sur le CRJ auprès des futurs candidats, un renforcement des moyens (transport, local, internet), un fonctionnement par projet, se substituant aux commissions, mais également une clarification des relations entre le CRJ et le conseil régional :

« Le CRJ, en tant qu'instance de démocratie participative, ne peut que formuler des propositions à l'assemblée des élus de la Région. Ce point étant acté, il est indispensable que soit formalisé un système permettant l'étude des propositions élaborées, d'un point de vue tant technique que politique. [...] De cette décision dépend la réponse aux questions de l'imputation budgétaire et des moyens en personnel ainsi que, plus largement, la définition du rôle de la Mission démocratie régionale et jeunesse »<sup>1795</sup>

Dans le prolongement de cet avertissement, la MDRJ va jusqu'à envisager l'arrêt du dispositif en tant que tel. S'appuyant sur des exemples d'autres régions (notamment les Assises pour la jeunesse en Rhône-Alpes), la MDRJ signale trois avantages à opter pour des instances ponctuelles, venant se substituer à l'instance pérenne : s'assurer que le conseil régional dispose de véritables marges de manœuvre lorsque sont convoqués les jeunes, juguler les divisions politiques potentielles au sein de l'instance, multiplier les occasions de communiquer pour la région et alléger la gestion. L'idée d'une suppression du CRJ est le sixième « scénario » de réforme possible présenté par la MDRJ prend la forme d'un avertissement contre l'aggravation des difficultés de la structure initiale du CRJ :

« Il n'a pas échappé aux services que cette sixième et dernière hypothèse, que nous souhaitons tout de même porter à votre connaissance, va à l'encontre des engagements qui sont à l'origine du CRJ dans sa configuration actuelle. Elle n'a donc qu'une valeur indicative, au contraire des cinq premières qui préconisent une amélioration du dispositif existant. [...] En effet, un second mandat du CRJ dans une configuration identique induirait très certainement des difficultés comparables à celles déjà connues et ce, quels que soient les effectifs chargés de l'animation de cette instance. Cela pourrait alors susciter une remise en question du principe même d'un dispositif de consultation de la jeunesse francilienne au niveau régional. »<sup>1796</sup>

Quelques semaines après cette proposition, la responsable administrative du CRJ étoffe cette sixième hypothèse, dans une note interne adressée à son directeur. La fonctionnaire présente six nouveaux scénarios possibles dans l'optique d'un démantèlement de l'instance pérenne<sup>1797</sup>.

---

<sup>1795</sup> Conseil régional d'Ile-de-France, « Bilan du Conseil régional des jeunes 2005-2007 et propositions... (*op. cit.*) », p. 5.

<sup>1796</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1797</sup> Les six scénarios se présentent sous forme de tableau. Ils peuvent être résumés ainsi : 1) Une campagne d'appels à projet tous les deux ans : une seule campagne, avec la constitution d'un fichier non représentatif mais utilisé à 100%. Un risque de démotivation des premiers jeunes impliqués est signalé ; 2) Variante du premier scénario : il est ajouté un tirage au sort dans la sélection des dossiers sélectionnés. Ce principe assure plus de diversité, mais court les mêmes risques. 3) Une campagne par « secteur » d'action régional en direction des jeunes : ceci améliore le lien à la décision (le temps de la décision détermine la consultation) mais la représentativité n'est plus recherchée. Il s'agit d'un dispositif d'Assises

La MDRJ ouvre ainsi un débat interne sur la viabilité du dispositif. Mais ce débat ne prend pas la tournure voulue : très rapidement, le conseil régional décide de maintenir en l'état le dispositif, en lui apportant quelques éléments de réforme, ce qui suscite une vive insatisfaction au sein de l'administration :

« Moi j'ai fait trois propositions à la VP. On arrête le CRJ et on fait des Assises de la jeunesse qui débouchent sur une politique, donc on fait une séquence deux temps, un an de concertation et ensuite une conférence etc. mais bon elle a pas accepté. [...] Ou alors on fait quelque chose de l'ordre d'une conférence de citoyens, de jeunes à ce moment-là, mais qu'on élargit par moment mais sur des thématiques. Donc on fait tourner des groupes projets, de réflexion par exemple. Et puis, on refait un CRJ quoi. Mais si on refait un CRJ, à ce moment là, on essaie vraiment de l'ouvrir vers l'extérieur et de faire qu'il rayonne. Et ben finalement on a fait le même CRJ, c'est-à-dire une espèce de *Rolls-Royce* pour un certain nombre de jeunes. Sur 140, on en garde 80, ben et voilà ils sont bien accueillis etc. ils nous rapportent pas grand-chose, ils font des propositions qui la plupart du temps ne vont pas pouvoir être intégrées dans l'agenda, ou le sont déjà, donc... et puis on se fait plaisir quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

Contrairement aux préconisations de la MDRJ, le projet de réforme finalement présenté devant l'assemblée régionale le 28 juin 2007<sup>1798</sup>, signale dès son introduction que l'ambition est de prolonger le CRJ en proposant « d'apporter quelques modifications à la configuration du Conseil Régional des Jeunes (CRJ), suite à l'exercice de sa première assemblée durant la période 2005-2007, sans en modifier l'économie générale fondée sur la délibération n° CR 43-04 du 18 novembre 2004 »<sup>1799</sup>. Les points forts et les faiblesses du dispositif reprennent les éléments soulevés par la MDRJ, tout en positivant visiblement le bilan global. En guise de points forts, le rapport note que le mode de désignation « combine astucieusement volontariat et tirage au sort des candidats » et permet « à tout jeune de postuler à cette instance sans discrimination » ; que le paritarisme par collège et par genre a été respecté ; que la rédaction du règlement intérieur a été un élément positif ; que la « qualité des avis » a été apprécié<sup>1800</sup> ; que des liens avec des organisations de jeunesse ont été tissés

---

classique. 4) Même chose avec le tirage au sort. A chaque campagne, le conseil régional associe une action, un temps court et de la représentativité cette fois-ci. 5) Un appel à candidature et tirage au sort tous les deux ans. C'est le CRJ tel qu'il existe. Mais la MDRJ insiste sur l'articulation entre grand public des candidats et CRJ, avec des Assises pour mélanger tout ça. 6) Mélange de tous les scénarios : assises, appel à projet et tirage au sort. Cf. Conseil régional d'Ile-de-France, « Bilan du Conseil régional des jeunes 2005-2007 et propositions... (op. cit.) ».

<sup>1798</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 66-07 du 28 juin 2007.

<sup>1799</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>1800</sup> Cet élément prend le contre-pied explicite du bilan administratif. Les éléments d'activité énumérés par le rapport sont toutefois beaucoup plus vastes : « rédaction d'un rapport portant avis et propositions sur les violences urbaines de novembre 2005, réalisation d'un questionnaire destiné aux jeunes fréquentant les missions locales, avis sur un futur dispositif régional d'aide financière à l'accès au logement pour les jeunes, concertation sur le schéma des formations, participation au comité de validation des « Projets Passion », lancement d'une campagne d'appel au vote à destination des jeunes franciliens etc. » in Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 66-07 du 28 juin 2007, p. 9

<sup>1801</sup> ; que « certains jeunes conseillers » se sont particulièrement investis dans leur tâche et qu'ils souhaitent poursuivre leur implication. Les points faibles sont quant à eux « à mettre au compte de l'absence de véritables mécanismes permettant de mieux prendre en compte les avis et propositions des jeunes au sein de l'institution régionale »<sup>1802</sup>. Toutefois, l'essentiel des points faibles se rapportent quasi-exclusivement à l'absentéisme et aux conditions d'exercice de l'activité des membres du CRJ : la liste des membres complémentaires n'a pas permis de remplacer les membres démissionnaires, la baisse du nombre de présent s'est avérée impossible à juguler, même si elle est désormais considérée comme classique pour une instance de ce type (l'absence des participants est « comparable cependant à celle constatée dans d'autres CRJ »<sup>1803</sup>), la formation est à renforcer, les limites d'âge ne coïncident pas toujours avec les « jeunes » définis par ailleurs dans la région, les temps de remboursement sont trop longs. A ces points faibles sont ajoutés de « nouveaux » enjeux : le CRJ doit à présent contribuer « au développement d'une « culture de la participation » à l'échelon régional, tant à l'interne (fonctionnement de l'institution, relations interservices, logique de proximité) qu'à l'externe (mise en réseau des acteurs, diffusion des méthodes et des idées etc.) »<sup>1804</sup>, mais aussi contribuer plus activement à la politique « jeunesse » et s'adapter à la « nécessité de plus et mieux faire connaître le CRJ et ses actions au sein de l'institution régionale et sur le territoire francilien »<sup>1805</sup>.

Cinq propositions de modification sont ainsi soumises au vote, en réponse à ces enjeux. Quatre d'entre elles concernent le nombre et la qualité du « remplissage » du CRJ : adoption d'une nouvelle fourchette d'âge (16-23 ans), suppression des conseillers complémentaires, tirage au sort ponctuel pour remplacer les postes vacants (la MDRJ pouvant, chaque année, faire un point et une mise à jour de la participation) et création d'un groupe des conseillers associés<sup>1806</sup>. La cinquième et dernière proposition concerne l'intégration du CRJ dans le fonctionnement du conseil régional. Le Comité de liaison est élargi : « Outre les délégués du CRJ, le Président du Conseil Régional, la Vice-présidente chargée de la démocratie régionale et la Présidente de la Commission démocratie régionale et

---

<sup>1801</sup> Là encore, une accumulation d'éléments vient « prouver » cet état de fait : « l'apport de la réflexion des associations aux travaux du CRJ a souvent été fructueux comme c'est le cas, par exemple, au travers de la saisine sur le Manuel lycéen contre la violence. Quant à la participation de membres du CRJ au projet « Frères juifs, frères Tutsis, frères humains » monté par l'association Hatzair Hachomer, elle s'est **révélée** remarquable puisqu'elle a permis la co-organisation de visites au Rwanda et en Israël, de rencontres ou d'événements culturels sur le territoire francilien et qu'elle se poursuit actuellement par des actions de sensibilisation dans les lycées », *Idem*.

<sup>1802</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 66-07 du 28 juin 2007, p. 10

<sup>1803</sup> *Idem*.

<sup>1804</sup> *Idem*.

<sup>1805</sup> *Idem*.

<sup>1806</sup> « Celui-ci est constitué de conseillers volontaires ayant participé à au moins une des dix dernières réunions de travail du CRJ afin d'être associés au nouveau Conseil (avec voix consultative) durant un an et ainsi apporter conseil/ aide technique aux nouveaux membres, contribuer aux projets et actions et participer à la campagne d'appel à candidatures au nouveau CRJ », *in* Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 66-07 du 28 juin 2007. p. 11.

jeunesse, il comprend deux conseillers régionaux de l'opposition élus au sein de la Commission DRJ et un ou des représentants de la Direction Générale des Services pour suivi ». Les vice-présidents participent au Comité de liaison en fonction des actions traitées et se voient désormais imposer un impératif de réponse : « La réponse – acceptation ou refus – portée par le vice-président concerné, devra alors impérativement être rendue au CRJ sous deux mois »<sup>1807</sup>. La balance des réformes penchent donc clairement vers un souci de bonne « composition » du CRJ. Les modalités de prise en compte des avis restent à la libre interprétation des responsables politiques.

Pourtant, le débat politique ouvert par cette réforme ne porte que sur la cinquième proposition : quatre des cinq amendements posés, tous partis confondus, concernent le comité de liaison<sup>1808</sup>. Les groupes FN et PS insistent sur une représentation proportionnelle des groupes politiques au sein du comité de liaison<sup>1809</sup> et le groupe des Verts demande à ce que les commissions thématiques soient également représentées<sup>1810</sup>. Un amendement de l'exécutif reprend ces éléments et modifie la délibération. Il est désormais stipulé que le comité de liaison comprend « un représentant par groupe, un ou des représentants de la Direction Générale des Services pour suivi, ainsi qu'un représentant du Conseil Economique et Social Régional désigné par son président »<sup>1811</sup>. Le seul amendement concernant les quatre premières mesures est le fait du groupe UDF, qui réclame un abaissement de l'âge maximum à 21 ans. Le débat en assemblée suit exactement la même tendance : hormis les traditionnelles oppositions au principe du tirage au sort<sup>1812</sup>, largement constaté dans les débats en séance plénière en Ile-de-France et les propositions de suppression du CRJ<sup>1813</sup>, le débat se concentre exclusivement sur les conditions de représentation des groupes politiques au sein du comité de liaison. Les propositions de renouvellement ne font, elles, l'objet d'aucun débat.

A partir de 2007, les conditions d'exercice du CRJ sont encore floues et posent toujours des questions sur la réalité d'une prise en compte de l'instance consultative par sa tutelle politique. Mais

---

<sup>1807</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>1808</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 28/06/2007, In extenso*.

<sup>1809</sup> Conseil régional d'Ile-de-France, Amendements n°000057 et 000002 au Rapport CR 66-07.

<sup>1810</sup> Conseil régional d'Ile-de-France, Amendement n°000053 au Rapport CR 66-07.

<sup>1811</sup> Conseil régional d'Ile-de-France, Délibération n° CR 66-07 du 28 janvier 2007.

<sup>1812</sup> Le président du groupe UMP réitère ses attaques contre le principe du tirage au sort : « Alors, que proposons-nous ? Nous disions il y a deux ans que le tirage au sort n'était pas de la démocratie. Or, nous restons sur le même système de tirage au sort. Je rappelle que, la dernière fois, il avait fallu plusieurs semaines pour connaître les délégués tirés au sort. Ceci en dit long sur la qualité et la transparence du résultat. J'imagine qu'il y aura un nouveau tirage au sort, des contestations et encore des semaines à attendre. », *in* Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 28/06/2007, In extenso*, p. 126.

<sup>1813</sup> Le président du groupe UMP va même jusqu'à suggérer la suppression du CRJ : « Si en réalité, nous voulons associer les jeunes d'Ile-de-France au travail du conseil régional, il faut probablement réfléchir à une autre solution. Il faut trouver des solutions de terrain. Il faut aussi faire en sorte que le CRJ soit plus une fédération de conseils locaux ou départementaux de jeunes plus proches du terrain, mieux implantés et plus à l'écoute. », *in* Conseil régional d'Ile-de-France, *Idem*.

l'étude des problèmes mis en avant et des propositions de réforme envisagées pour les résoudre, nous indique en réalité que le débat politique sur le CRJ d'Ile-de-France porte essentiellement sur la question du rapport à la décision. L'attention portée au succès quantitatif (nombre de participants adéquat, lutte contre l'absentéisme) est communément admise comme un souci et un objet d'action légitime. Le dispositif, pour ne pas s'effondrer, pour ne pas suivre les recommandations d'une administration sceptique sur sa capacité à conduire un dispositif permanent, doit être accompagné de mesures visant explicitement à pallier au problème de sa « pénétration ». Si le débat politique doit trancher les conditions de l'écoute consultative, un consensus tacite mais persistant s'établit à propos de l'impossibilité de laisser se vider une instance de ce type.

### ***B) Le CRCCH : la participation « raisonnée »***

Le Conseil Régional Consultatif des Citoyen(ne)s handicapé(e)s (CRCCH) est un des dispositifs prévus par le rapport n° CR 43-04<sup>1814</sup>. Contrairement au CRJ, ce conseil répond moins à un projet présidentiel qu'à une initiative conduite par la vice-présidente (Verts) en charge du développement social, de l'Économie sociale et solidaire, de la Santé et du Handicap. Toutefois, sa gestion est une nouvelle fois confié à la MDRJ, impliquant de fait la tutelle de la vice-présidente déléguée à la démocratie régionale. La mise en place de l'instance est originale pour trois raisons. Tout d'abord, elle se réfère essentiellement à un mouvement amorcé à d'autres échelles de gouvernements, initié par un gouvernement de droite, tout en instaurant un système électif classique, recueillant ainsi un large consensus politique régional (1). Ensuite, la répartition de sa tutelle politique est divisée entre deux vice-présidences brouille les responsabilités politiques : aucune des deux vice-présidentes n'assurant réellement le suivi de l'instance, celle-ci est essentiellement gérée par l'administration. Enfin, le CRCCH, encore une fois à la différence du CRJ, est considéré comme une instance « saine », du fait du comportement de ses membres élus : leur activisme, leur présence, la lecture représentative de leur rôle, permet à l'instance de se maintenir en l'état, alors même qu'elle rencontre également des problèmes de prise en compte, largement similaire à ceux du CRJ (3). L'animation de l'instance efface les problèmes structurels de lisibilité de la consultation.

#### **1) Une organisation consensuelle**

Le CRCCH dispose de deux éléments assurant un relatif consensus autour de sa mise en place. Premièrement, il se revendique d'un mouvement préexistant, affectant toutes les échelles de gouvernement et l'ensemble des tendances politiques. En effet, sa mise en place se réfère

---

<sup>1814</sup> Rappelons que ce rapport, attaché à la délibération du même nom et voté le 18 novembre 2004, constitue le rapport-cadre annonçant la mise en place des principaux dispositifs liés à la « démocratie régionale » (Cf. Volume 1, chap. 6).

explicitement à l'adoption de deux dispositifs de ce type à l'échelle nationale et départementale, tous votés par des gouvernements de droite<sup>1815</sup>. Le dispositif se présente autant comme une conséquence directe de l'engagement participatif régional<sup>1816</sup>, que comme un palliatif au mouvement « incomplet » de décentralisation. En effet, c'est dans la mesure où « le Législateur n'a pas conçu d'instance représentative au niveau régional »<sup>1817</sup>, lors de l'élaboration de la loi de décentralisation n°2004-809 du 13 août 2004, que l'exécutif régional propose de créer le CRCCH, « dont la mission serait de donner des avis et d'apporter au Conseil régional des éléments d'orientation en vue d'améliorer la prise en compte des situations de handicap en Ile-de-France, en instaurant une participation active des citoyens handicapés à la vie de la Région »<sup>1818</sup>. Deuxièmement, c'est l'élection et non pas le tirage au sort qui constitue le centre du caractère « participatif » du CRCCH. Composé de cinquante membres, le CRCCH comporte douze « membres désignés par les associations régionales représentatives des personnes handicapées ou des délégations régionales des mouvements associatifs nationaux ainsi que des associations de défense des citoyens handicapés »<sup>1819</sup>, douze « personnalités qualifiées »<sup>1820</sup>, un représentant du Conseil économique et

---

<sup>1815</sup> La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 dite « d'orientation en faveur des citoyens-nes handicapés-es » crée un Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH). Le décret n°2002-73 du 17 janvier 2002 a permis d'étendre ce dispositif aux conseils généraux, débouchant sur la création de quelques Conseils Départementaux Consultatifs des Personnes Handicapées (CDCPH).

<sup>1816</sup> Les « Conférences de la solidarité », tenues entre 1998 et 2001, sont revendiquées comme l'origine du CRCCH : « A la Région, les Conférences pour les solidarités ont permis, de 1998 à 2001, la réunion périodique d'un groupe de travail intitulé « Le Handicap dans la cité », composé notamment de représentants associatifs des personnes handicapées dont les conclusions, nourries par les travaux de 9 ateliers (« Accès aux soins », « Les enfants handicapés », « Education et lycées », « La formation des personnes handicapées », « Handicapés vieillissants », « Accessibilité des transports », « Loisirs et tourisme », « Collectivités territoriales : coordination et concertation », « Observation et évaluation ») ont conforté et orienté l'amplification et la diversification des politiques régionales en faveur des personnes handicapées », in Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 43-04, p. 11.

<sup>1817</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 43-04, p. 11

<sup>1818</sup> *Idem.*

<sup>1819</sup> Les membres du collège « associations » sont : Marie-France Epagneul, Présidente adjointe de l'URAPEI Ile de France – Union Régionale des Associations de Parents et Amis de Personnes Handicapées mentales ; Monsieur Daniel Chatelain, Délégué régional de l'UNAFAM – Union Nationale des Amis et Familles de Malades Psychiques ; Monique de Nomazy, Présidente de l'AVH – Association Valentin Haüy ; Eliane Le Minoux, ARPADA Ile-de-France – Association Régionale des Parents et Amis de Déficiants Auditifs ; Madame Genevieve Poupet, Présidente de l'AFM – Association Française contre les Myopathies ; Laurence Devaux, Correspondante de la NAFSEP – Association Française des Scléroses en Plaques ; Daniel Samsoen, Membre du Conseil départemental de l'APF 78 – Association des Paralysés de France ; André Schilte, Président du CESAP – Comité d'études, d'Education et de Soins Aux Polyhandicapés ; Marcel Hérault/Gérard Boyadjan, Association Sésame Autisme ; Monsieur Philippe Carbonnier, Président de l'APAJH – Association Pour Adultes et Jeunes Handicapés ; Dominique Le Douce, Secrétaire Régional Île-de-France CDH – Collectif des Démocrates Handicapés ; Jean-François Speciel, Président de l'ARIMC d'Ile-de-France – Association Régionale des Infirmes Moteurs et Cérébraux. Cf. Conseil régional Ile-de-France, *Composition du conseil régional consultatif des citoyennes et citoyens handicapés d'Île-de-France (C.R.C.C.H.) au 19 mai 2008*, 3 p.

<sup>1820</sup> Les douze personnes qualifiées sont : Alexandra Aclocque, vice-présidente de l'association Mobile en Ville ; Amandine Afonso, Spécialiste des sciences cognitives à l'IMSI-CNRS ; Christiane Benitah, Directrice de la vie autonome du GIHP - groupement pour l'insertion des personnes handicapées ; Jean-Loup Bouvier, Spécialiste du handicap à l'OPAC ; Bruno Coste, URIOPS ; Nicole Diederich, sociologue à l'INSERM ; André Fertier, Président du Centre national de ressources Loisirs et Culture pour tous CEMAFORRE, du rassemblement national EUCREA France et de l'ONG EUCREA

social régional et surtout vingt-quatre membres handicapés (trois par département francilien) désignés « directement par les personnes handicapées dans le cadre d'une consultation ouverte aux personnes domiciliées en Ile-de-France dont le taux d'incapacité permanente reconnues par les Commissions Techniques d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP) et les Commissions Départementales de l'Education Spéciale (CDES) (dans cette hypothèse, les responsables légaux des enfants seraient appelés à être consultés) est au moins égal à 50% »<sup>1821</sup>. Ainsi, trois représentants par département sont élus par un collège total d'environ 3 500 personnes, dès la fin de l'année 2005. Le collège des handicapés élus assure ainsi une représentativité élective, territoriale, mais également de handicap (tous les types de handicap sont représentés). La présence de ces élus handicapés est revendiqué au nom d'une conviction : celle affirmant « que le ou la citoyen(ne) handicapé(e) est aussi bien placée qu'une association pour expertiser une situation la concernant et l'expliquer aux décideurs »<sup>1822</sup>.

Les missions et moyens confiés au CRCCH sont extrêmement classiques pour une instance de ce type. La délibération-cadre<sup>1823</sup> attribue quatre fonctions principales au CRCCH : « réunir des données, faire produire des analyses, études et recherche sur la situation des personnes en situation de handicap au niveau régional ; favoriser des programmes d'actions tendant notamment à la diffusion des connaissances ; éclairer le Conseil régional, ainsi que les acteurs politiques, économiques, sociaux et culturels dans leurs décisions ; faire toutes recommandations et propositions d'évolution des délibérations du Conseil régional ». L'instance est autorisée à commander des études, prises en charge par le conseil régional et à « se faire communiquer par les services régionaux, sous réserve de l'accord du Président du Conseil régional, les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui apparaissent nécessaires pour l'exercice de ses missions »<sup>1824</sup>. Bien entendu, aucune modalité de transfert et de communication n'est précisée. Le CRCCH se réunit au moins cinq fois par an, selon un ordre du jour fixé par son président, lui-même désigné par le conseil régional, amendé par des demandes formulées par au moins douze membres. Le CRCCH doit remettre et présenter au conseil régional un rapport biannuel de fonctionnement. Les membres du

---

International, membre fondateur du Forum Européen des Personnes Handicapées ; Louis-Pierre Grosbois, Architecte Urbaniste – spécialiste des questions d'accessibilité et professeur à l'école d'Architecture de Paris-La Villette ; Caroline Masini, Membre fondatrice du club sportif INTERBUDO ; Régine Monti, Chercheuse en prospective dans le domaine de l'emploi et de la formation ; Janine Cayet, Conseillère Régionale ; Valérie Paparelle, Directrice de l'ADAPT 95. Cf. Conseil régional Ile-de-France, *Composition du conseil régional consultatif des citoyennes et citoyens handicapés d'Ile-de-France (C.R.C.C.H.) au 19 mai 2008*, 3 p.

<sup>1821</sup> Conseil régional Ile-de-France, Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 43-04, p. 11

<sup>1822</sup> *Ibid.* p. 12

<sup>1823</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 43-04 du 18 novembre 2004.

<sup>1824</sup> *Idem.*



CRCCH sont « totalement bénévoles », même si les frais de déplacement et de repas sont assurés par l'institution régionale les jours de séance.

Tout comme le CRJ, les membres du CRCCH travaillent en ouverture de leur mandat sur la construction d'un règlement intérieur. Ce règlement s'avère très solennel et complexe. Il s'apparente à une véritable table des lois, dans laquelle tous les aspects de la vie de l'assemblée sont envisagés<sup>1825</sup>. Après une déclaration d'allégeance à la République et aux droits de l'homme, l'assemblée précise son mode de fonctionnement : le mandat du CRCCH est de cinq ans et les modalités de remplacement sont prévues<sup>1826</sup>. La présidence des séances est prévue dans toutes ses modalités (remplacement en cas d'absence) et une vice-présidence est ajoutée à cette occasion. Le bureau est également organisé. Il se compose de « la Présidente du CRCCH, du vice-président désigné par le Président du CRCCH » et « de quatre secrétaires généraux, dont deux au titre des élus/es handicapés/es, un au titre des représentants associatifs, un au titre des personnalités qualifiées ». Son but est de « coordonner (l)es travaux (du CRCCH) et à assurer sa cohérence ». Plus précisément, le bureau se voit délégué quatre missions : « validation de l'ordre du jour des réunions en séance plénière du CRCCH, fixé par la Présidente du CRCCH ; participation à l'animation des séances plénières du CRCCH sous l'autorité de sa Présidente ; invitation en tant que de besoin aux travaux du CRCCH des candidats non élus ; communication, au Président du Conseil régional, de la position du CRCCH après que ce dernier se soit prononcé en séance plénière ». Ses membres sont élus pour un an et sont rééligibles. Ces derniers ont pour mission « de veiller à la bonne communication entre les membres du bureau et les commissions du CRCCH ; de venir rapporter les travaux du CRCCH devant, notamment, les commissions thématiques « Démocratie régionale » et « Développement Social, Economie Solidaire, Santé et Handicap » de la Région ; de coordonner, avec les rapporteurs des différentes commissions, la rédaction du rapport de missions du CRCCH, remis au Président de la Région tous les deux ans ». Un membre du bureau ne peut quitter ses fonctions que « par démission, décès ou radiation », la démission s'effectuant par lettre, la radiation étant proposée en AG par le bureau. Quatre commissions sont prévues<sup>1827</sup> : leurs membres sont volontaires et chacune des commissions doit compter un membre au moins de chaque collège, désigner un rapporteur afin de présenter ses travaux au CRCCH. Les décisions se prennent « à la majorité simple

---

<sup>1825</sup> La totalité des citations et informations concernant le règlement intérieur du CRCCH sont extraites du document Conseil régional d'Ile-de-France, Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés, *Règlement intérieur adopté par le CRCCH en séance plénière du 25 novembre 2006 puis complété en séance plénière du 12 avril 2008*, 2008, 4 p.

<sup>1826</sup> Les remplacements se font par nomination pour les personnalités qualifiées, par désignation pour les représentants associatifs, par ordre de liste pour les membres élus.

<sup>1827</sup> A) Transports, Accessibilités, Aménagement du Territoire ; B) Scolarité, Emploi, Formation ; C) Vie quotidienne, Logement individuel, Sports-Culture-Loisirs ; D) Santé, Etablissements d'Accueil, Aide Sociale, Aide à l'Autonomie.

des présents, à main levée », hormis les élections nominatives, qui se déroulent à bulletin secret. Le vote par procuration est autorisé (« il suffit que le mandataire produise au maximum deux pouvoirs ») et les votes blancs sont « pris en compte ».

Le mimétisme évident existant entre les règles de fonctionnement du CRCCH et celles de l'assemblée régionale renvoie au caractère éminemment consensuel du dispositif. Lors du débat en assemblée plénière de novembre 2004 concernant le rapport-cadre<sup>1828</sup>, ce caractère se donne parfaitement à voir. Le CRCCH y est essentiellement évoqué dans des termes élogieux<sup>1829</sup>. Alors que le débat se concentre sur l'illégitimité du tirage au sort dans le CRJ, le CRCCH ne suscite que très peu de débat. La vice-présidente en charge de la démocratie régionale utilise d'ailleurs l'instance pour délégitimer les attaques du Front National concernant le bien fondé de l'intervention des « citoyens » dans les politiques régionales. Le CRCCH est présenté par la vice-présidente comme la preuve incontestable qu'il est *utile* et *nécessaire* d'interroger les individus sur leurs problèmes et de leur offrir l'occasion de les verser dans l'action publique régionale :

« Et je vais prendre comme exemple ceux d'ailleurs que *le représentant du FN* n'a pas cités dans sa liste, qui sont dans la liste des outils que nous proposons, je crois que personne ici n'a contesté la mise en place d'un Conseil régional consultatif des citoyens handicapés. Et je pense que vous avez eu raison, parce qu'effectivement personne n'osera prétendre que le fait que des citoyens handicapés, parce qu'ils vivent des difficultés quotidiennes, ne sont pas les mieux à même pour en parler, pour proposer, pour montrer l'urgence d'apporter des réponses et personne ne dira, je crois, qu'il s'agit là d'une catégorie qui défend ses petits intérêts contre l'intérêt général. Je crois plutôt que, oui, avec ce Conseil, comme avec celui des jeunes, comme avec d'autres outils que nous allons vous proposer, il ne s'agit pas de défendre des petites catégories les unes contre les autres, mais parfois et je crois que c'est nécessaire, de bousculer les élus que nous sommes pour leur rappeler qu'il y a des urgences, qu'aujourd'hui dans notre région, certains ne bénéficient pas de tous les droits que leur reconnaît la Constitution et que nous devons prendre un certain nombre de mesures. »<sup>1830</sup>

Les groupes de droite modérée ne manquent d'ailleurs pas de signaler leur accord de principe concernant l'existence du CRCCH<sup>1831</sup>. Les motivations du groupe UMP justifiant son abstention lors

---

<sup>1828</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18 novembre 2004, In extenso.*

<sup>1829</sup> « Nous nous félicitons également de la création du Conseil régional consultatif des citoyens et des citoyennes handicapés qui correspond à une forte demande de toutes les associations. Les attentes sont énormes et, dans l'urgence, malgré nos efforts, la réalité reste insupportable. » Propos d'un élu CACR, *in* Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18 novembre 2004, In extenso*, p. 76

<sup>1830</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18 novembre 2004, In extenso*, p. 82

<sup>1831</sup> Le porte-parole de l'UDF signale : « Cela dit, dans l'ensemble, il y a une ou deux choses sur lesquelles nous étions prêts à vous accompagner, parce qu'il y a dans ce rapport une ou deux idées qui nous paraissent intéressantes. Nous étions prêts à parler avec vous de la façon de mieux tenir compte de la présence des handicapés dans cette région, de mieux tenir compte de leurs besoins, de leurs préoccupations, de ce que nous pouvions faire pour eux et pour accompagner leur insertion dans le monde du travail et dans le monde de la vie quotidienne. Il y avait sûrement des

du vote global du rapport n° CR43-04, sont d'ailleurs révélatrices de ce consensus autour de l'existence du CRCCH. En effet, si le leader de l'UMP refuse de soutenir l'ensemble du rapport, il lui semble impossible toutefois de s'opposer au CRCCH :

« Nous ne participerons pas au vote sur l'ensemble parce que nous n'avons pas de raison de dire, une fois l'Observatoire des engagements retiré, *que nous nous opposons à un Conseil des handicapés*, cela n'aurait pas de sens ; sinon de faire en sorte que vous utilisiez cela, puisque vous êtes quasiment le seul à avoir un accès aux médias ou un accès à vos propres moyens de communication. Donc tout cela, sincèrement, ce n'est pas une bonne séance pour la démocratie en Ile-de-France »<sup>1832</sup>

Le consensus entourant le CRCCH se construit autant sur les modalités de fonctionnement de celui-ci (élections, insertion dans une série de dispositif préexistant) que dans l'identité des cibles de ce dispositif. Même le FN, qui tente de faire opposition au CRCCH prend soin d'affirmer qu'il est absolument primordial d'agir en faveur des handicapés<sup>1833</sup>. Ce consensus initial ne sera pas démenti : le jeu « électif » à l'œuvre dans le CRCCH renforce l'unanimité existante autour de l'instance.

## 2) Au-delà de la connivence politique : l'ambiguïté d'une gestion à distance

L'instance du CRCCH, malgré son apparition dans le rapport n° CR 43-04, est un dispositif pensé et adopté hors de la tutelle politico-administrative en charge de la démocratie régionale. Le dispositif est en effet originellement attaché à la délégation de la vice-présidente écologiste du conseil régional en charge du Développement social, de l'Économie sociale et solidaire, de la Santé et du Handicap, malgré une triple tutelle officielle<sup>1834</sup>. Enarque (promotion 1984), ancienne cadre de France Télécom, syndicaliste (SUD-PTT) adhérente aux Verts depuis 1993, l'élue régionale occupe depuis 1998 un poste de vice-présidente dans l'exécutif de Jean-Paul Huchon. Précédemment en charge de la santé et

---

moyens de le faire, peut-être pas celui que vous proposez, mais nous étions prêts à en parler avec vous et à essayer de trouver des voies et moyens », in Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18 novembre 2004, In extenso*, p. 96

<sup>1832</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 18 novembre 2004, In extenso*, p. 106

<sup>1833</sup> L'amendement n°5 proposé par le FN suggère de supprimer le CRCCH et de le remplacer par une mission spéciale confiée au CESR. La porte-parole du FN s'explique : « Monsieur le Président, dans cette pagaille, il est difficile de s'y retrouver, il faut bien le dire. Ceci étant, je crois que l'amendement que nous souhaitons proposer était un amendement particulièrement intéressant parce que, en vue de remplacer ce que vous souhaitez, c'est-à-dire le projet de mettre en place un Conseil consultatif des citoyens handicapés, nous faisons référence, nous, au fait que le Code général des collectivités territoriales prévoit à juste titre la possibilité de créer une nouvelle section au sein du CESR. Et cela nous apparaissait extrêmement possible de confier au CESR une nouvelle mission, puisqu'il les remplit généralement plutôt bien et ceci étant notamment parce qu'il s'agit des handicapés, de l'accès aux services publics et aux transports. Vous le savez, il va être extrêmement difficile de donner accès aux personnes handicapées à tout le réseau de transports, que ce soit les gares, les quais, les trains, le matériel roulant et il y avait eu une étude qui avait été faite déjà par le CESR, qui était extrêmement intéressante et qui donnait des moyens plus simples et moins onéreux. Nous aurions souhaité que le CESR, une nouvelle fois, remplisse sa mission. C'était la raison de notre amendement mais, étant donné que nous avons dit que ce projet est difficilement amendable, nous retirons l'amendement. » *Ibid.*, p. 104

<sup>1834</sup> Le CRCCHH est officiellement confié à la responsabilité de la vice-présidente à la démocratie régionale, de la présidente de la commission de la démocratie régionale et jeunesse et de la vice-présidente chargée du développement social, de l'économie solidaire, de la santé et du handicap, in Conseil régional Ile-de-France, Rapport n°CR43-04, p. 11

de l'action sociale, l'élue écologiste voit sa délégation s'étoffer suite aux élections de mars 2004. Le parcours de l'élue en fait pourtant une vice-présidente particulière : clairement située dans une tendance altermondialiste<sup>1835</sup>, voire « antilibérale » au sein de son propre parti, elle prend activement part à la campagne de José Bové en 2007<sup>1836</sup> et affirme la nécessité d'un « projet économique clair, qui explique ce que nous voulons en France, [...] en s'attaquant aux inégalités entre Sud et Nord, en utilisant la crise financière pour démontrer que l'anti-productivisme et la lutte contre les inégalités et la démolition sociale sont la base d'un renouveau à gauche, vraiment de gauche »<sup>1837</sup>. La proximité politique des vice-présidentes en charge du handicap et de la démocratie régionale est également manifeste : unies lors de la campagne de José Bové, les deux élues appartiennent à une famille politique proche, entre mouvements sociaux et partis conventionnels. Cette proximité politique ne correspond en aucune façon à une alliance institutionnelle.

Le CRCCH, conçu, financé et chapeauté par la vice-présidente en charge du handicap, est en effet inscrit au titre de la délibération CR43-04 et géré par la MDRJ. Or, cette ambiguïté politico-administrative frustre les acteurs politiques et administratifs en charge de la démocratie régionale :

« Je fais exprès de ne pas m'en occuper [*du CRCCH*]

*Q : Pour quelle raison ?*

Je n'en ai pas la responsabilité politique. Donc je ne m'en occupe pas. En revanche, je pense que c'est un endroit très intéressant. » (Entretien, élu)

« Il y a eu le CRCCH dont je ne voulais pas, mais qu'on m'a donné » (Entretien, fonctionnaire)

Le CRCCH, à l'instar du CRJ, a donc été imposé aux responsables de la démocratie régionale dans une logique de concentration des instances « participatives » au sein d'une même entité administrative. Malgré le retrait des dirigeants politiques et administratifs, la MDRJ reste concernée par l'instance. Elle accueille le fonctionnaire territorial, recruté en 2006, en charge du CRCCH, qui souligne la difficulté immédiate soulevée par sa double tutelle dans la définition du *sens* politique du CRCCH :

« Moi l'instance dont j'ai la charge est rattachée administrativement à la mission démocratie régionale et jeunesse [...] et le CRCCH dont moi j'ai la charge, est budgétairement rattachée à la direction du développement. Donc c'est une autre vice-présidente, qui est en charge du handicap. [...] Mais y a un écueil là-dedans, c'est que le CRCCH, c'est le handicap en termes de

---

<sup>1835</sup> Elle est membre fondatrice de la fondation Copernic en 1997 et « participe » au rassemblement anti G-8 de Seattle en 1999.

<sup>1836</sup> Ce qui lui vaut d'ailleurs une exclusion temporaire du bureau exécutif des Verts en 2007 : « Francine Bavay, pro-Bové, suspendue de la direction », *Le Nouvel Observateur*, 02/02/2007.

<sup>1837</sup> Cf. « Une nouvelle approche politique est possible ! Elle ne passe pas par l'opposition permanente », *Mouvements*, 12/12/2008.

citoyenneté... or le fait qu'il soit rattaché au budget de Francine Bavay, c'est le handicap en termes de social. » (Entretien, fonctionnaire)

Le travail effectué par le fonctionnaire se déroule dans une très grande autonomie. Ni la MDRJ, ni la vice-présidence ne sont associées aux évolutions, à la gestion ou aux problèmes rencontrés par le CRCCH. L'ancrage politique de l'instance dans le groupe politique des Verts de la région Ile-de-France s'affirme chemin faisant : la présidence, initialement confiée à une conseillère régionale PS, est assurée temporairement par la vice-présidente en charge du handicap elle-même, puis en décembre 2007, par la vice-présidente du conseil régional en charge des lycées, également écologiste. Le CRCCH devient alors un dispositif essentiellement porté et observé par le groupe écologiste. Lors de la séance introductive du CRCCH, la vice-présidente en charge du handicap profite également de l'occasion pour indiquer sa conception de la démocratie, en rapport avec la mise en place du CRCCH :

« Il faut permettre au « démos », à ce peuple français que nous constituons tous, d'exprimer plus qu'un oui ou un non enfantin, une adhésion dans un vote ou une indifférence dans l'abstention. Il faut lui *donner une voix intelligible, complexe*, qui accompagne et guide l'action politique. Il faut donc prévoir *des assemblées représentatives* qui reflèteront ce changement perpétuel et insoupçonnable des élites haut perchées. Le conseil régional consultatif des citoyens handicapés (CRCCH) se veut une telle instance représentative.»<sup>1838</sup>

Le CRCCH, conçu comme la *voix* d'un fragment de la population, qu'il ne souhaite pourtant pas – de manière quelque peu paradoxale – réduire à sa particularité<sup>1839</sup>, est directement attaché à l'activité politique de la vice-présidente. C'est elle qui mobilise le conseil et qui en sera la responsable, malgré une gestion administrative assurée la MDRJ.

### 3) Un dispositif jugé « sain »

Au fur et à mesure de son adoption, le CRCCH rencontre des difficultés, à l'instar de tous les dispositifs étudiés. Mais ce qui le différencie du reste des dispositifs d'Ile-de-France tient à la très faible ampleur de ces difficultés. Là où le CRJ avait été soumis à un bilan critique et une rénovation, le CRCCH semble se stabiliser. Les difficultés rencontrées par le CRCCH sont de deux ordres :

---

<sup>1838</sup> Vice-présidente en charge du développement social, de l'Économie sociale et solidaire, de la Santé et du Handicap, *Discours d'installation du Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés, 17 janvier 2006*, publié sur le site Internet de l'élue le 23 janvier 2006.

<sup>1839</sup> La vice-présidente en charge du handicap insiste en effet sur son intention de ne pas réduire les membres du CRCCH à leur statut d'handicapés : « A mon sens, votre mission n'est pas de représenter telle ou telle tendance, tel ou tel handicap ou telle conception de la personne handicapée. Vous n'avez pas vocation à devenir une sorte de lobby régional des handicapés. Vous n'êtes d'ailleurs pas, ici, des personnes handicapées, ou des spécialistes du handicap, vous êtes des citoyens à part entière dont l'objectif doit toujours être l'intérêt général des handicapés, mais aussi de la société dans laquelle ils doivent prendre toute leur place », Vice-présidente en charge du développement social, de l'Économie sociale et solidaire, de la Santé et du Handicap, *Discours d'installation du Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés, 17 janvier 2006*, publié sur le site Internet de l'élue le 23 janvier 2006.

interne (relations entre ses membres) et externe (relation avec le conseil régional). Or, à l'instar du CRJ, seules les difficultés externes retiennent l'attention des responsables politiques, mais conduisent cette fois-ci au maintien du fonctionnement du dispositif, celui-ci étant jugé « sain ».

Le premier ordre de difficulté concerne les relations entre les trois « collègues » qui s'avèrent complexes et parfois tendues. Le collègue des handicapés « élus » témoignent rapidement une certaine hostilité à l'encontre des deux autres collègues. Estimant que leur présence est plus légitime que celle de leurs homologues associatifs et qualifiés, du fait de la procédure d'élection les ayant conduits à siéger au CRCCH, les « élus » revendiquent une part plus importante d'influence au sein du CRCCH :

« Alors, ça frite un peu. Les élus, ils s'estiment élus donc au dessus des masses populaires. Donc évidemment les autres, comme ils sont moins réactifs, moins là, ils laissent un peu... » (Entretien, fonctionnaire)

« Je sais pas où ils en sont, mais en tout cas il y a un conflit de légitimité dans les trois collègues. C'est-à-dire qu'en gros, si j'ai bien compris, le collègue personnalités qualifiées et associations doivent faire front contre les autres qui leur disent on est les seuls à être légitimes puisqu'on est les seuls à être élus. » (Entretien, élu)

Or, si les revendications du collègue d'élus se matérialisent par l'obtention de moyens supplémentaires<sup>1840</sup>, elles demeurent toutefois l'objet d'une polémique très limitée. Le très faible taux d'absentéisme des représentants élus, leur pugnacité et leur implication font du CRCCH une instance en « bonne santé », du point de vue de son organisation interne, malgré les problèmes évoqués précédemment :

« Q : Le fonctionnement CRCCH, d'après ce que j'ai compris, par rapport à d'autres instances, il marche plutôt bien... »

Oui, oui. Eux d'abord, ils ont... d'abord ils ont de la bouteille. S'ils sont élus. C'est la seule instance où il y a des élus. Parce que l'idée, [...] ça a été de mettre ensemble des experts, des associations et des usagers. Et les usagers on les a fait élire » (Entretien, fonctionnaire)

Le collègue « élu » du CRCCH semble effectivement constituer un groupe spécifique et ce pour deux raisons. D'une part, on note la présence de plusieurs responsables associatifs et d'un syndicaliste parmi ces élus. On peut citer à titre d'exemple de Marc Abou, élu des Yvelines et militant associatif reconnu<sup>1841</sup>, qui définit sa place dans le CRCCH comme celle de « l'intermédiaire entre les personnes

---

<sup>1840</sup> Si le conseil régional garantit la prise en charge des moyens de transport et du repas des membres du CRCCH, quel que soit leur handicap (cf. conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 71-06 du 30 juin 2006), une subvention additive permet à sept membres « élus » d'acquérir du matériel informatique (cf. conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 08-1189 du 27 novembre 2008).

<sup>1841</sup> Marc Abou a notamment pris la tête d'un « groupe contestataire », mettant en place des « actions revendicatives », comme par exemple au Pavillon de la Lanterne à Versailles, résidence secondaire du premier ministre, en face de laquelle

non valides et la région »<sup>1842</sup>. D'autre part, le positionnement représentatif des membres élus ne concerne pas uniquement les personnalités déjà militantes. L'ensemble des membres du collège adopte progressivement un comportement « électif » : les trois élus du département des Hauts-de-Seine organisent des réunions avec « les citoyens handicapés » de leur département<sup>1843</sup>, dans le but de « permettre à toutes les personnes concernées par le handicap, le leur ou celui d'un de leurs proches, de s'exprimer sur leurs attentes, témoignages et suggestions et sur les obstacles qu'elles rencontrent pour leur bonne intégration », comme le stipule leur communiqué de presse en date du 3 juillet 2009. Les membres élus, se prenant au jeu de la représentation, tentent de se présenter comme les porte-paroles d'une « base » d'électeurs. Le problème de l'animation, des débats et de l'investissement général des participants du CRCCH se trouve très rapidement réglé : contrairement au CRJ, l'instance est investie activement. Cette pression est perçue par les services, non comme un « problème »<sup>1844</sup>, mais comme un témoignage de la vitalité du dispositif.

Le deuxième ordre de difficulté débouche quant à lui sur une répercussion politique nettement plus prononcée. Il concerne le manque de prise en compte de l'instance consultative par le conseil régional. A l'instar du CRJ, les modalités concrètes du dialogue entre le CRCCH, l'administration et les élus régionaux sont en réalité l'objet d'une mission tacite des responsables administratifs du dispositif. Faute de dispositions claires dans le rapport n° CR43-04, la MDRJ doit assurer elle-même l'insertion du dispositif dans l'institution :

« La difficulté qu'il y a eu de faire marcher une telle instance, quoi... parce que c'est bousculer beaucoup, c'est insister beaucoup, c'est innover beaucoup dans des procédures. Pour prendre un

---

« un coton tige (!) et un dépliant « Entendre c'est bien, écouter et agir c'est mieux » a été remis via son escorte », dans l'optique de la Conférence nationale sur le handicap, in Collectif Ni Pauvre Ni Soumis, « Ni Pauvre Ni Soumis », Associations des Paralysés de France, *Zoom 78, Bulletin de la délégation des Yvelines*, Juillet, Août et Septembre 2008, n°17, p. 1.

<sup>1842</sup> « C'est le porte-parole des handicapés », *Le Parisien, édition de La Celles-Saint-Cloud*, 27/12/2005. Marc Abou précise ce qu'il entend en se définissant comme intermédiaire : « Il s'agit pour moi de recueillir leurs besoins et de les transmettre, explique ce chef comptable, qui entend intervenir sur des sujets tels que les problèmes d'accessibilité, de logements, d'emploi. Au-delà de ces revendications, je souhaite apporter comme mes collègues mon expertise sur les différents projets de la région ». En conclusion de l'article, il fournit également son numéro de téléphone et son adresse mail.

<sup>1843</sup> Notamment le mardi 7 juillet 2009 à Levallois-Perret, comme l'annonce le site Internet de la délégation Départementale 92 (Hauts-de-Seine) de l'Association des Paralysés de France.

<sup>1844</sup> Le rôle du collège d'élu dans cette pression est relatée par un chargé de mission : « Alors c'est lourd, parce que ça veut dire qu'y compris on se prend dans les dents dès qu'une réunion qui était programmée ne se tient pas, même si les raisons sont complètement valables. Comme le décès d'un des formateurs au sujet d'une formation qu'on a mis en place avec le CNFPT (...) bon ben ça a remis en cause deux journées de formation, trois. Et alors on reçoit es mails dithyrambiques, oui, c'est toujours pareil ! Etc. donc... *Q : De la part de qui ?* Ben des handicapés ! Des gens qui sont élus justement. Les associations eux, les experts aussi, comprennent que ben oui, c'est la vie ça. Eux ils ont ça chez eux, déjà. Donc quand ça se passe comme ça à la région, ça les surprend pas. Mais les personnes handicapées, ils n'ont pas l'habitude que l'on remette les dates ultérieurement que on modifie leur planning, parce quand ils ont arrêtés les choses, ça doit rouler pour toute l'année. » (Entretien, fonctionnaire)

exemple assez précis, lorsque le président saisit le CRCCH ou quand il s'autosaisit lui-même sur des questions de problématiques qui touchent le handicap en termes de sécurisation des parcours professionnels, par exemple, ou en termes du SDRIF, ben, le CRCCH a besoin des textes que propose la région, a besoin de travailler ne serait-ce que pour proposer qu'elle soit au plus près des besoins réels des handicapés. Ils ont besoin de toucher, de lire le texte sur les orientations politiques que la région va mettre en place. Et en fait le fonctionnement de ce genre de conseil, ben c'est qu'en général les textes ne sont pas publics. Ils ne sortent que quand les élus eux-mêmes y ont apposés leur accord. Et donc toute la question est de mettre en place une certaine forme d'habileté pour convaincre d'avoir les textes en amont.

*Q : Et cette habileté si je comprends bien, c'est votre travail ?*

Ben oui. Ce qui m'a été reproché. Mais en même temps ce qui m'a aussi été encouragé. Enfin vous voyez, d'un côté, ha c'est très bien ce que vous faites, de l'autre côté, oui mais bon, on devrait pas avoir de rapport avec les politiques directement, bon c'est... je sais que *ma collègue en charge du CRJ* vous l'a dit, y a des moments où on se tape la tête sur les murs quoi. »  
(Entretien, fonctionnaire)

Cette situation crée un ensemble de frustrations, essentiellement portées encore une fois par le collègue « élu ». Mais la pression exercée par les attentes de ce groupe est la caractéristique du CRCCH. Pour la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, cette pression distingue l'instance parmi les autres expériences conduites en Ile-de-France :

« C'est-à-dire qu'en gros, ceux qui sont élus... si vous voulez, les associations où les personnes qualifiées, y a un filtre quoi. C'est-à-dire que quand ils disent il faudrait l'accessibilité des transports pour tous les handicapés d'Ile-de-France, directive européenne, machin... et donc l'administration et nous on répond, ben, c'est vraiment dommage, on n'a pas eu les Jeux olympiques, donc on n'a pas le blé, donc on va vous faire ça sur dix ans. Le collège des élus eux, ils sont en fauteuil roulant. Donc dix ans c'est non. C'est tout de suite. Et ça, c'est très intéressant, parce que si vous voulez, là, il y a la vraie proximité. Bon. Et comme ils sont dans des situations d'hyper... bon. Ce que je n'ai pas pour le moment avec les jeunes. Parce que les jeunes n'ont pas l'expérience... les autres c'est des adultes, donc, y compris ils ont pu avoir une expérience politique syndicale associative, ou de leur expérience du vécu de rapport à l'hosto ou je sais pas quoi. Les jeunes sont pas comme ça. Donc à comparer, à regarder c'est très intéressant ces deux instances » (Entretien, élu)

Les difficultés à coordonner les attentes, propositions et travaux du CRCCH avec le fonctionnement de l'institution régionale, semblent communément admises, y compris par les responsables politiques du dispositif. Lors de la présentation du bilan biennuel de l'instance par sa présidente en assemblée plénière, ce type de discours est affiché sans détours :



« Ainsi, nous pouvons résumer ces années d'activité en trois points : une très forte attente, une grande perplexité notamment par rapport à notre fonctionnement mais aussi la présence d'une espérance. [...] Pour autant, durant ces deux années des activités se sont déroulées au CRCCH et des avis ont été donnés. Ainsi, sur les avis que nous sollicitons, le CRCCH souhaiterait être davantage consulté en amont [...] Je dis cela sans tabou ni langue de bois afin que notre institution gagne en efficacité. Aussi, je relaie les souhaits et les « handicaps » que nous avons vécus dans le CRCCH durant deux ans »<sup>1845</sup>

Face à ces remarques « relayées » par la présidente du CRCCH, les réactions des partenaires politiques de la majorité sont unanimes : tous soulignent le caractère éminemment expérimental du CRCCH<sup>1846</sup>. L'opposition reprend à son compte les plaintes du CRCCH pour le qualifier de « gadget »<sup>1847</sup> mais ne suscite que très peu de débat<sup>1848</sup>. Au final, l'ambiguïté des liens entre le CRCCH et le conseil régional n'est aucunement l'objet d'une réforme, comme avait pu l'être le CRJ. La lutte de l'instance pour sa propre reconnaissance, semblable à ce que nous avons pu observer au sein des CESR (cf. Volume 1, chap. 4 et 5), ne débouche sur aucun moment de crise, malgré des constats identiques dressés par les chargés de mission en charge du CRCCH et du CRJ (remontée de problèmes chaotique, surcharge de travail de gestion etc.). La différence cruciale semble toutefois résider dans la nature des problèmes : le CRCCH ne souffre ni d'un manque de pénétration (ses membres s'assurent eux-mêmes de leur caractère représentatif), ni de méthode (une grande attention est portée aux procédures et aux moyens), pas plus que d'assiduité (les membres s'investissent). Ainsi, le seul problème du manque d'impact décisionnel du CRCCH ne suffit pas à provoquer la crise du dispositif, à partir du moment où le maintien de la présence et de l'activité de ses membres est assurée.

---

<sup>1845</sup> Propos de la présidente du CRCCH, in conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 16 octobre 2008, In extenso*, p. 53.

<sup>1846</sup> Le porte-parole du PS pour l'occasion incarne à lui seul ce discours : « Vous nous avez fait part des difficultés rencontrées et de votre perplexité devant certaines situations. Cependant, au regard du caractère innovant de cette structure unique en France, il ne pouvait en être autrement. », in *Idem*.

<sup>1847</sup> Pour le FN, les membres du CRCCH confirment ce constat : « Par ailleurs, le travail du CRCCH abouti à la présentation de quelques amendements ou à la participation au salon Autonominique pour promouvoir les actions de l'exécutif régional. Tout cela ne fait que confirmer le fait que le CRCCH est essentiellement un gadget. D'ailleurs, il déplore lui-même ne pas être assez souvent consulté », in conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 16 octobre 2008, In extenso*, p. 55.

Pour l'UMP, la sous-exploitation du dispositif menace la crédibilité des intentions de l'exécutif : « Cependant une ligne de rapport nous interpelle. En effet, les membres du CRCCH déplorent que la Région ne fasse pas suffisamment appel à leur expertise sur les problématiques du handicap. Ainsi, il est regrettable que le conseil régional ayant voulu la création de cet organisme utilise trop peu les compétences de ces membres. En effet, il ne faudrait pas que la création de ce CRCCH ne soit qu'un effet d'annonce », in *Ibid.*, p. 56.

<sup>1848</sup> Seul le FN réitère son opposition formelle au dispositif : « Dès 2004, nous avons contesté la création de ce conseil, ne présentant aucune légitimité démocratique directe et qui faisait une part mineure à l'opposition régionale. Cette communication ne nous apprend rien de nouveau si ce n'est que la nomination de son ou sa président(e) relève du fait du prince. », in *Ibid.*, p. 54.

### ***C) Les Conférences de citoyens : la démocratie régionale sans la délibération***

Le conseil régional d’Ile-de-France a adopté depuis 2004, trois expériences de type délibératif, largement inspirées des expériences de conférences de consensus danois et de leurs avatars français<sup>1849</sup>. Or, ces trois expériences (tableau 21) sont le fait exclusif de vice-présidents appartenant au parti Vert : la vice-présidente en charge de l’Aménagement du territoire, de l’Égalité territoriale et des Contrats régionaux et ruraux, le vice-président en charge de l’Enseignement supérieur, de la Recherche et de l’Innovation scientifique et technique et le vice-président en charge de l’Environnement du Développement durable et de l’Écorégion.

**Tableau 74 : Les conférences de citoyens en Ile-de-France**

<b>Intitulé</b>	<b>Période</b>	<b>Prestataire</b>
Conférences citoyennes du SDRIF	octobre 2006	Res Publica
Conférence de citoyens « nanotechnologie »	octobre 2006/janvier 2007	Ifop
Conférence citoyenne déchets ménagers	février/juin 2008	Res Publica

Dans cette étude de cas des conférences citoyennes d’Ile-de-France, nous n’évoquerons que les deux premières conférences tenues en 2006. La troisième conférence, organisée dans le cadre de l’élaboration du Plan Régional d’Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PREDMA) n’ayant pu faire l’objet d’une étude suffisamment poussée, tant du point de vue des documents disponibles que des entretiens semi-directifs, elle a été volontairement écartée des expériences étudiées. Toutefois, les éléments partiels recueillis à son propos<sup>1850</sup>, nous indiquent que les caractéristiques soulevées pour les deux premières conférences semblent valables pour la dernière en date. Reste à détailler ces caractéristiques.

La première caractéristique de ces conférences est d’être portée par des vice-présidents écologistes, comme indiqué précédemment. Mais cet état de fait ne doit pas être confondu avec une posture politique propre au groupe Vert. L’existence des conférences de citoyens ne relève d’une position programmatique qui voudrait que les Verts assurent la promotion de ce type de démarche quel que soit le contexte ou le secteur considéré. Notre analyse entend démontrer que l’apparition de ces outils est liée à une circulation de techniques d’une vice-présidence à l’autre, basée sur la proximité partisane. Dans les deux cas d’étude abordés, les vice-présidents se saisissent des conférences de citoyens en fonction d’un enjeu plus vaste (élaboration du SDRIF, soutien financier aux

<sup>1849</sup> Voir notamment Boy *et al.* 1997, Sintomer 2008.

<sup>1850</sup> Cf. Conseil régional Ile-de-France, « Conférence de citoyens du Plan Régional d’Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PREDMA) Auditions Publiques du Samedi 17 et Dimanche 18 mai 2008 », dossier de presse, 12 p. Un rapide descriptif du déroulement de la conférence est tout de même fourni en annexe (Annexe 10-7)

nanotechnologies), avec lequel l'outil de mini public délibératif s'articule. Les objectifs et valorisation des conférences, ainsi que leur insertion dans un dispositif de concertation plus vaste (cas du SDRIF), ou dans un hypothétique « débat public » (cas des nanotechnologies) varient en fonction du problème inhérent à chaque secteur. Ce constat, largement corroboré tout au long de notre étude, peut d'ores et déjà s'appuyer sur les propos de la présidente de la commission thématique n°12, en charge de la démocratie régionale et de la jeunesse membre elle aussi du groupe Vert, mais peu impliquée dans la conduite de ces dispositifs :

« C'est plus des individualités. C'est même complètement des individualités. Là sur le coup on fonctionne... mais ça, c'est terrible, c'est des fonctionnements structurels, ça veut dire que les vice-présidents ils fonctionnent en circuit fermé et ils viennent en rendre compte devant leurs groupes. Chez nous ils viennent vraiment en rendre compte. Mais c'est pas un lieu de mise en commun et de fabrication de la politique, c'est pas vrai, on peut pas dire ça. Ça peut être des moments de débat s'il y a des désaccords sur certains sujets, entre le groupe et le VP, ça existe. Mais voilà. » (Entretien, élu)

La deuxième caractéristique de ces conférences est de se tenir totalement en dehors des activités de la coalition en charge de la démocratie régionale. Ni la vice-présidente, ni la MDRJ n'interviennent à un quelconque moment sur les procédures. Ce cloisonnement trouve son origine dans le manque d'intérêt affichée par la vice-présidente pour ce genre de procédures. La constitution de mini-public lui apparaît comme étant fondamentalement déconnectée de son objectif politique global, une attitude également perçue par les agents administratifs :

« Si vous voulez, dans ma manière de ne pas mettre en œuvre les outils classiques de la démocratie participative... c'est pas du tout une défiance par rapport aux citoyens. Parce que je pense que les gens ont plein de choses à raconter. Mais c'est plutôt que je pense que les outils sont inadaptés à ce moment précis et que ce dont on a besoin aujourd'hui c'est de renforcer toutes les formes organisées, pour que elles-mêmes mènent ce travail d'appropriation, de débat démocratique et de construction d'opinion, d'idées et d'exigences démocratiques. Mais il ne semble que ce n'est pas nous qui pouvons faire surgir cette exigence » (Entretien, élu)

« Le citoyen qui n'est pas encore citoyen parce qu'il a pas le degré de conscientisation nécessaire enfin à son goût, il l'intéresse pas [*la vice-présidente*]. C'est pas qu'il l'intéresse pas, mais c'est qu'elle pense qu'il va être instrumentalisé ou voilà... si c'est ça, instrumentalisé. Tout concourt pour qu'on n'expérimente pas dans cette voie d'aller vers le citoyen final quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

Ce désintérêt manifeste est d'ailleurs une des sources du malaise grandissant au sein de la MDRJ. En effet, à son arrivée à son poste, le directeur de la mission avait pour ambition de développer certaines « pratiques » participatives :

« Alors mes objectifs à moi personnels... de toute manière moi j'attendais pas d'objectifs... enfin j'avais pas d'objectifs personnels, j'attendais d'avoir une commande claire émanant des deux cabinets, bon, ce que je n'ai jamais eu et c'est vrai que si j'avais eu un objectif réel c'était de développer les conférences de citoyens Et en fait ce sont d'autres qui l'ont fait, la direction de l'aménagement sur le SRDIF, sans rien nous demander d'ailleurs ici. » (Entretien, fonctionnaire)

Les conférences citoyennes sont ainsi l'objet de critiques, de regrets ou de désintérêt de la part des membres de la coalition en charge de la démocratie régionale.

## 1) Conférence de citoyens du SDRIF : la stratégie cumulative et le mini-public

Le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) est un document d'aménagement territorial, équivalent des SRADT déjà étudiés dans d'autres régions, mais disposant d'un statut particulier en Ile-de-France. C'est dans le cadre de la révision du SDRIF que s'enracine la première expérience de conférence citoyenne, à la croisée des aspirations écologistes et de l'affirmation d'un leadership régional sur le processus de révision de ce schéma.

### a) Contexte d'implantation

La révision du SDRIF est confiée à une toute nouvelle vice-présidente. Arrivée en région Ile-de-France en 2003, elle est pourtant une habituée des conseils régionaux. Conseillère régionale en Pays-de-la-Loire de 1992 à 2004, conseillère municipale à la mairie de Nantes de 1995 à 2001, elle est par ailleurs porte-parole du parti Vert (qui compte quatre porte-paroles en tout) de 2003 à 2005. En charge des élections, puis de la réforme du parti, la conseillère municipale se fait élire entre temps conseillère régionale d'Ile-de-France et devient huitième vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, de l'interrégional, de l'égalité territoriale et des contrats régionaux et ruraux. Or, sa vice-présidence donne presque immédiatement lieu à la proposition de révision du SDRIF. En effet, par la délibération du 24 juin 2004<sup>1851</sup>, soit à peine deux mois après les élections, le conseil régional sollicite l'autorisation de l'Etat, nécessaire au démarrage de la révision du Schéma Directeur. L'échec du précédent SDRIF en date du 26 avril 1994, qui n'est parvenu à remplir aucun de ses objectifs, motive officiellement cette révision<sup>1852</sup>, ce à quoi s'ajoute une volonté du parti écologiste<sup>1853</sup>. Pour le conseil régional, le SDRIF est un outil à la fois contraint et puissant. Contraint,

---

<sup>1851</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 18-04 du 24 juin 2004.

<sup>1852</sup> L'échec du SDRIF 1994 est reconnu et détaillé dans le rapport n° CR 18-04 (pp. 11-12)

<sup>1853</sup> La vice-présidente à l'aménagement du territoire évoque les accords de Rio dans l'exposé des motifs de sa révision : « Nous avons donc, pour la première fois aujourd'hui, la possibilité de nous emparer de ce qui va dessiner l'avenir de l'Ile-de-France pour un peu plus d'une décennie, pour être capables de définir nous-mêmes ce qui permettra de répondre à une demande de plus en plus forte d'égalité spatiale ou sociale, aux exigences nouvelles en matière d'environnement, aux besoins de logement, pour faire que notre développement économique permette à cette région d'accroître son dynamisme et de peser demain également, non seulement au sein du territoire national, mais surtout au sein de cette Europe qui s'élargit, pour répondre, enfin, aux défis et aux urgences qui ont été posés dès 1992, lors du Sommet de la

car il doit être rédigé dans un partenariat étroit avec l'Etat. En effet, depuis 1995, le conseil régional a l'opportunité de prendre part à la définition de ce schéma, réalisé auparavant par les seuls services de l'Etat<sup>1854</sup>. Le précédent schéma, réalisé en 1994, avait été ainsi défini en dehors de la tutelle régionale. Or, le conseil régional profite des débats en cours sur les projets d'acte II de la décentralisation (2004) pour se saisir de sa compétence<sup>1855</sup>. Puissant, car la nature juridique du SRDIF est exceptionnelle : la validation de ce document par une circulaire du conseil d'Etat lui donne un caractère prescriptif, puisqu'il est placé au rang de directive territoriale d'aménagement. Aucun autre document de ce type ne possède ce statut. C'est donc fort de sa volonté d'éditer un nouveau cadre légal structurant l'action en manière d'aménagement de la région parisienne que l'exécutif régional se présente face à l'assemblée pour présenter les grandes lignes de sa demande d'ouverture de la révision du SDRIF.

Ce premier acte du conseil régional est l'occasion de présenter la méthode d'élaboration souhaitée par la vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, mettant en avant deux piliers : la concertation et l'évaluation<sup>1856</sup>. Le rapport de juin 2004 propose ainsi deux modalités de concertation : d'une part, une ouverture à l'ensemble des acteurs institutionnels. L'exécutif souhaite dépasser le cadre légal, qui impose seulement la concertation auprès des présidents de conseils généraux, en y associant également les acteurs économiques, les entreprises publiques (RATP, SNCF, EDF) mais aussi les associations et les syndicats. Cette première extension de la concertation prend pour support les « ateliers de travail thématiques et territoriaux », prévus par la délibération de juin 2004. D'autre part, l'implication de la « population » de la région Ile-de-France est activement recherchée. Or, dès les premiers temps de conception de la « concertation » régionale concernant le SDRIF, un dispositif fait son apparition, de manière discrète. Il s'agit de la « conférence des citoyens », évoqué par la vice-présidente et figurant dans le rapport livré pour le débat :

« Cet exercice (*de concertation des franciliens*) n'est pas facile. Avec 11 millions d'habitants, nous ne pouvons pas nous leurrer nous-mêmes et faire de la démocratie directe participative en allant voir chacun. Il va donc nous falloir inventer des formes de concertation, des formes de

---

terre à Rio, d'un développement durable », (Rapport n° CR 18-04 p. 195). Le rapport n° CR 18-04 (pp. 12-13) spécifie également la primauté du développement durable. Rappelons que la loi n°99-533 du 25 juin 1999, dite loi Voynet, a complété la loi du 4 février 1995 en ajoutant un objectif de développement durable au Schéma directeur de la région Île-de-France. L'investissement du parti Verts dans le SDRIF est donc manifeste.

<sup>1854</sup> Le conseil régional a la possibilité d'intervenir sur ce document depuis la loi n°95-115 du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>1855</sup> : « Cette nouvelle compétence est cohérente avec les orientations résultant du projet de loi relatif à la décentralisation qui devra renforcer significativement les compétences de la région en matière de planification », *in* conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 18-04, p. 9

<sup>1856</sup> « Le besoin d'évaluation et de concertation, aujourd'hui présente dans l'approche de développement durable des nouveaux documents d'urbanisme, nécessitera de la part de la Région Ile-de-France, la mise en place d'outils et d'une nouvelle organisation afin de mieux suivre les actes établis par d'autres acteurs de l'aménagement », *in* conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 18-04, p. 13

dialogue. Et nous vous proposerons, dans les sessions successives, dans les réunions de la Commission permanente, dans vos commissions thématiques, de réfléchir à ces modalités [...] Nous vous proposerons aussi de faire appel à la méthode dite des panels citoyens, pour tenter de voir comment nous pouvons mettre un objet aussi complexe que ce Schéma directeur en discussion avec des groupes citoyens qui seraient amenés à s'en emparer. Donc cette méthode de la conférence des citoyens, parfois tentée, rarement en France, nous tenterons pour la première fois de l'exercer ici, sur le territoire de l'Ile-de-France et pour une thématique très large qui est celle du Schéma directeur. Nous sommes dans l'expérimentation mais nous pensons aussi que c'est par ce type de démarche que nous pouvons redonner un peu de sens à l'exercice démocratique »<sup>1857</sup>

« La démarche participative. Le dispositif proposé pourrait intégrer des journées-débats, complétées par des démarches informatives tout au long du processus et selon des formes variées (lettre aux Franciliens, site Internet etc.) et réglementaires (mise à disposition du public...). Une consultation directe des franciliens serait trop complexe à mener physiquement ; des modes intermédiaires peuvent être imaginés : mise à contribution des panels citoyens sollicités durant la campagne, questionnaires à chaque foyer dans des zones choisies pour leur spécificité (zone rurale, ville nouvelle, requalification urbaine...) avec un traitement des données restituées lors de forums locaux, recours à des agences spécialisées dans les enquêtes d'opinion et les sondages qualitatifs. Une Conférence des Citoyens permettra de mettre en débat tant les éléments de diagnostic que les grandes orientations du futur Schéma directeur »<sup>1858</sup>

Même si la conférence de citoyens n'est pas directement évoquée dans la délibération, elle est déjà contenue dans les projets du conseil régional<sup>1859</sup> et est programmée dans le calendrier prévisionnel du SDRIF, aux alentours du deuxième et troisième trimestre 2005. Cette proposition suscite très peu de réaction, hormis un scepticisme d'usage<sup>1860</sup>. La concertation doit donc se développer en deux temps : d'abord une ouverture aux partenaires institutionnels, suivie d'un mouvement en direction des « citoyens », dont les modalités exactes sont encore à définir.

---

<sup>1857</sup> Propos de la vice-présidente à l'aménagement du territoire, in conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 23 juin 2004, In extenso*, pp.197-198

<sup>1858</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 18-04, p. 16

<sup>1859</sup> L'article trois de la délibération ouvre la possibilité d'une concertation élargie : « Mandate le Président pour définir, préciser et organiser les démarches de concertation institutionnelle et participative de la révision du schéma directeur de la Région Ile-de-France ». Or, la vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire relie cet article au projet de tenir une conférence de citoyens : « Nous disons par là que nous voulons nous engager dans le mode de concertation que je viens d'essayer de vous définir, mais que nous nous donnons également le temps nécessaire pour mieux affiner nos dispositifs, notamment la représentation des collectivités locales, des autres acteurs, les formes de concertation, conférence des citoyens, précisément, que nous adopterons », in Propos de la vice-présidente à l'aménagement du territoire, in conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 23 juin 2004, In extenso*, p. 198

<sup>1860</sup> « Je comprends que vous souhaitez mettre en place une conférence des citoyens, dont je n'ai pas bien saisi quelle serait la représentativité, sur quelles bases ces citoyens seraient représentés, quelles connaissances du terrain ils pourraient avoir. Est-ce que ces citoyens ne défendront pas uniquement des intérêts partisans plutôt que les intérêts des collectivités ? C'est un sujet encore une fois très technique qui dépasse largement le problème individuel. », in Propos d'un conseiller régional UMP, *Ibid.*, p. 205

La demande formulée en juin 2004 attend l'autorisation de l'Etat pendant un an, finalement délivrée par le décret n°2005-1082 du 31 août 2005. Toutefois, durant cette période d'attente, le conseil régional ne reste pas inactif : il présente les principaux éléments de débat sur le SDRIF 1994 (colloque du 21 octobre 2004 – Cf. Volume 1, chap. 6) et il réunit les ateliers thématiques<sup>1861</sup> pour leur première session (entre juin et juillet 2005). Une fois l'autorisation obtenue, les différents processus de « concertation », ouverts aux acteurs institutionnels, s'engagent : ateliers territoriaux<sup>1862</sup>, forums de synthèse<sup>1863</sup>, avis du CESR<sup>1864</sup>, conférence des intercommunalités (12 mai 2006) et conférence interrégionale<sup>1865</sup>. La pléthore de démarches mises en œuvre, du colloque à l'atelier, des contributions aux débats, est centralisée par l'équipe en charge de la prospective au sein du conseil régional, assisté de l'IAURIF. Cette première étape de concertation, débutée avant l'autorisation de l'Etat, se termine par la rédaction et le vote d'un premier document.

La délibération du 23 juin 2006<sup>1866</sup> vient clore cette première phase de concertation. Ce document est présenté comme la première étape de la rédaction du SDRIF et non comme un document fini. Le processus est encore long, mais la vice-présidente souhaite entériner un ensemble de grandes directions, servant d'appui à la poursuite du processus<sup>1867</sup>. Le document présenté donne lieu à un débat conséquent, avec une trentaine d'amendements déposés sur le fond des orientations avancées par ce premier travail (sur l'équité territoriale, l'environnement, les transports etc.) et par l'ensemble des groupes politiques (même le FN qui accuse le document d'être un manifeste de la gauche régionale plus qu'un schéma directeur). Ce n'est qu'à partir de ce vote et de ce débat, que la deuxième phase de concertation, celle ouverte aux « citoyens », s'enclenche. Dans un premier temps,

---

<sup>1861</sup> Ces ateliers sont au nombre de quatre :

- Atelier 1 : développer l'attractivité de l'Île-de-France dans un espace géographique élargi ;
- Atelier 2 : réduire les inégalités sociales et territoriales ;
- Atelier 3 : offrir un cadre de vie harmonieux, améliorer le lien social et la qualité de vie ;
- Atelier 4 : préserver, restaurer et valoriser l'environnement et les ressources naturelles.

<sup>1862</sup> Sur la base des travaux réalisés dans les ateliers thématiques, ces ateliers permettent de rassembler « les partenaires locaux » (mairie, PNR etc.) n'ayant pas pris part aux ateliers thématiques : 26 zones de débat infrarégionales sont ainsi déterminées. Dans chacune de ces 26 zones, deux débats se tiennent : l'un sur les enjeux et orientations (septembre - octobre 2005), l'autre sur les stratégies, outils et méthodes (juin - juillet 2006).

<sup>1863</sup> Ces forums sont censés ponctuer les phases de concertation du SDRIF. Il s'agit de réunions publiques ouvertes à tous : le premier forum (clôture de la phase « Bilan et enjeux ») se tient le 14 septembre 2005 à Aubervilliers et le second (clôture de la phase « Enjeux et orientations ») se tient le 10 mars 2006 à Villejuif.

<sup>1864</sup> CESR Ile-de-France, « Contributions complémentaires du CESR Île-de-France », Avis relatif à la révision du SDRIF du 12 octobre 2006.

<sup>1865</sup> Le 22 mai 2006, les Présidents du Conseil régional d'Île-de-France et de celui du CESR invitent les présidents des conseils régionaux et des CESR de Bourgogne, du Centre, de Champagne-Ardenne, de Basse et de Haute Normandie, des Pays-de-la-Loire, de Picardie et du Nord-Pas-de-Calais pour une journée de conférence regroupant les régions concernées par le développement du bassin parisien.

<sup>1866</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 67-06 du 23 juin 2006.

<sup>1867</sup> Cette précision est effectuée en assemblée plénière à la suite d'amendements déposés par l'UDF et le MRC qui entendent préciser le statut de ce premier texte : celui-ci n'est ni la synthèse de la concertation menée depuis 2004, ni la première version du SDRIF, mais une première piste permettant d'éclaircir le cadre d'un débat qui ne cesse de se poursuivre.

un sondage d'opinion est commandé par le conseil régional à l'institut CSA : l'enquête prend la forme d'un questionnaire, auquel les franciliens étaient invités à répondre sous format papier ou électronique du 1<sup>er</sup> au 30 juillet 2006. Ce questionnaire se compose de 19 questions à choix multiples<sup>1868</sup> et d'une vingtième question ouverte, permettant aux répondants de livrer cinq mots-clés résumant « l'Île-de-France de demain dont vous rêvez pour vos enfants ». L'institut récolte au total 49 550 réponses (48 226 par papier, 1724 par Internet) et livre un rapport d'analyse des données en octobre 2006<sup>1869</sup>. Le résultat de l'enquête permet de faire émerger des thèmes prioritaires qui ne créent pas vraiment la surprise : le logement, les transports et l'emploi sont considérés par les répondants comme les thèmes d'action cruciaux sur lesquels devra s'exprimer le SDRIF<sup>1870</sup>.

Parallèlement à ce – classique – sondage, sont instaurées les conférences de consensus : après un an et demi de concertation initiale, ces conférences ne constituent qu'un moment parmi d'autres du gigantesque processus de concertation enclenché par le conseil régional.

#### *b) Choix d'expertisé et tirage au sort*

Le choix de la formule retenue pour l'opérationnalisation des conférences de citoyens, évoquées depuis 2004, est exposé en mars 2006<sup>1871</sup>. Le rapport accompagnant la mise en place des conférences de citoyens précise de nouveau la conception régionale de la concertation des « citoyens ». L'institution précise que « tout en restant bien entendu maître du projet régional porté par le SDRIF, le Conseil régional peut se saisir d'une appropriation citoyenne pour mieux identifier les leviers majeurs et le degré d'adhésion dont ils peuvent faire l'objet »<sup>1872</sup>. Les conférences font partie d'un ensemble « d'outils délibératifs, consultatifs et informatifs », dont nous avons pu observer la déclinaison, avec le sondage de juillet 2006 par exemple. Le rapport présente alors les grands

---

<sup>1868</sup> Par exemple : « Q 16 : En matière de déplacements et de transports, quelles sont à votre avis les actions prioritaires pour le futur ? Cocher deux réponses parmi les suivantes : L'amélioration du réseau des transports en commun existant / La création de nouvelles lignes de transports en commun / L'amélioration des liaisons rapides au cœur de l'agglomération / L'amélioration des transports de banlieue à banlieue / La réalisation de réseaux locaux efficaces au sein des bassins de vie de la région / L'amélioration du réseau routier existant (sécurité, protection phonique...) / La création de nouvelles liaisons routières et autoroutières / La création de nouvelles liaisons pour les circulations douces (vélo, marche...) / L'amélioration du transport des marchandises par voie fluviale et ferroviaire » in Conseil régional Ile-de-France, *Décidez de votre avenir, répondez à 20 questions*, Plaquette et questionnaire adressé à la population francilienne dans le cadre de la révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France, 2006, 8 p.

<sup>1869</sup> Révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France, Institut CSA, Régional, « *Ensemble imaginons l'avenir de notre territoire* », Synthèse de l'institut CSA n°0600747, octobre 2006, 16 p.

<sup>1870</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>1871</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 06-167 du 2 mars 2006. Le 10 mars 2006, le conseil régional a organisé une réunion publique autour des premières orientations du SRDIF.

<sup>1872</sup> Rapport n° CR 06-167, p. 8



principes des trois conférences organisées. Elles sont présentées comme « une forme de participation dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion »<sup>1873</sup>. Les conférences doivent rendre un rapport « contenant leurs avis et recommandations », rédigé à huis-clos, en octobre 2006 ; mais, les modalités concrètes de déroulement sont renvoyées à une date ultérieure.

Si l'enquête suscite peu de réactions, le dispositif de conférence est plus polémique. Or, face aux critiques des groupes FN et UDF<sup>1874</sup>, le dispositif est défendu sous le registre de l'innovation et de l'expérimentation. En réponse à la critique de non représentativité statistique de la population francilienne dans les conférences citoyennes, la vice-présidente en charge du handicap met en avant les « autres buts » de ces assemblées, sur lesquels il est nécessaire de se référer aux expérimentations pionnières et aux travaux d'universitaires :

« Je vous ai proposé, mais je pense que je le ferai plus globalement dans le cadre de... Et évidemment, en étroite association avec *la vice-présidente en charge de la démocratie régionale*, peut-être un point de formation ou d'information sur ce que sont les conférences de citoyens en France et sur ce qu'est leur historique. Je crois que cela peut être, quels que soient les avis que nous avons à l'origine sur le sujet, quelque chose de relativement intéressant, d'autant que nous avons un certain nombre de personnalités en France, je pense à Daniel Boy, je pense à d'autres autour de l'IEP, qui ont été parmi les précurseurs de ce type de méthode, qui ne peuvent pas être considérés comme inféodés à une famille politique comme une autre, qui pourraient, de ce point

---

<sup>1873</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>1874</sup> La position du groupe FN est claire : « Nous serons amenés à faire un vote divisionnaire. Dans la présentation qui est faite, il y a vraiment le sentiment, quelquefois, que certaines propositions relèvent véritablement de l'usine à fabriquer des mégots, puisqu'il faudra par exemple former des profanes sur trois ou quatre week-ends avant d'organiser des séances publiques de quatre jours de débats avec des spécialistes et enfin établir un rapport pour éclairer le Conseil Régional. Alors je crois là, vraiment, que... Ubu est roi. Donc nous allons par contre retenir dans le dispositif, il s'agit de l'article trois, l'enquête auprès des Franciliens par le journal régional. En effet, là, nous pensons qu'il s'agit et c'est un peu une nouveauté pour la Région, nous nous en félicitons, d'un acte de démocratie directe intéressant, dès lors que tous les Franciliens, mais, parce qu'il y a toujours un « mais », dès lors que l'on veut bien faire en sorte que les trente questions que l'on nous annonce, trente questions fermées, deux ou trois questions ouvertes, n'aboutissent pas à proférer des évidences ou à influencer par des réponses particulières, car on vient de vivre cela à Paris à grande échelle et si c'est pour refaire la même chose par une enquête à travers le journal régional de l'Ile-de-France, alors ce n'est pas de la démocratie directe, c'est de la propagande. Et si c'est de la propagande, dans ce cas-là, nous serons amenés, bien évidemment, à retirer notre accord à ce dispositif de démocratie directe qui est initié dans ce rapport », *in* Conseil régional Ile-de-France, *Séance du 3 mars 2006, In extenso*, p. 62.

L'UDF critique également l'intérêt des conférences de citoyen : « Le problème, c'est que cette démarche, j'ai bien entendu votre souhait, Monsieur le Président, d'être un peu rapide, donc je ne vais pas revenir sur les arguments utilisés par mon collègue (*du FN*), mais au fond, le sentiment que j'ai, c'est que nous avons eu un débat un peu informel entre nous et le constat que j'ai cru en faire, c'est que comme il n'y avait pas moyen de trouver une définition commune, suffisamment argumentée de : « Qu'est-ce que c'est dans ces modalités que le débat citoyen ? », comme on ne savait pas très bien quoi choisir, on a choisi tout, c'est-à-dire, pour prendre une formule plus commune dans le monde de l'entreprise, on a fait du quali-quant », *Ibid.*, p. 63

de vue-là, nous apporter un éclairage relativement intéressant et j'ai la faiblesse de le supposer pour tout le monde. »<sup>1875</sup>

L'expérience est donc moins justifiée par rapport au SDRIF et à sa conduite qu'en référence aux spécialistes de ces outils, qui pourront sans doute dégager l'intérêt de cette expérience.

Plus concrètement, l'organisation logistique des conférences de citoyens est confiée à un prestataire (l'agence *Res Publica*), qui définit le programme suivant<sup>1876</sup>. Les conférences se déroulent aux mois de septembre et octobre 2006, avec trois thèmes de débat préalablement définis<sup>1877</sup>, chacun étant attribué à une conférence. Un tirage au sort, sur le modèle de l'enquête/sélection, déjà largement observé et détaillé dans le cas de Rhône-Alpes<sup>1878</sup>, est conduit par l'institut CSA, permettant de sélectionner 75 citoyens. L'échantillon constitué n'a aucune visée représentative, même si l'institut met en avant sa forte diversité (âge, sexe, CSP) et donc son caractère non aberrant. Les travaux de ces 75 personnes sont organisés sur trois week-ends (cf. Annexe 11-5) et sont supervisés par un comité d'experts<sup>1879</sup>, dont la mission est de s'assurer de la transparence des débats, en plus du prestataire. L'échantillon global est fragmenté en trois groupes de 25, chacun travaillant sur un thème. Le système d'échange est calqué sur le fonctionnement usuel des dispositifs du type jurys citoyens ou conférences de consensus, déjà observé par ailleurs : une phase de formation (audition d'intervenants spécialisés), puis une phase de débat et enfin une phase de rédaction de l'avis citoyen. La dernière séance (9 octobre 2006) prend la forme d'un débat public, où les trois groupes présentent leur avis, soumis directement à Jean-Paul Huchon, qui y apporte une réponse. Mais, au-delà de cette interaction, l'insertion des travaux produits par les conférences dans l'ensemble du processus de concertation du SDRIF reste marginal.

### c) Résultats et sens de la démarche

Les trois avis citoyens rendus au terme de ce processus sont de forme différente, tant au niveau de la taille (le deuxième avis est beaucoup plus long et rédigé), que du style (recommandation ou dissertation). Ces différences témoignent d'un grand cloisonnement entre les trois processus. Pour

---

<sup>1875</sup> *Ibid.*, p. 64

<sup>1876</sup> Les informations recueillies sur le déroulement des conférences de citoyen sont en grande partie contenues dans le rapport réalisé par l'agence Missions Publiques. Cf. Conseil régional Ile-de-France, Missions Publiques, *Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France*, décembre 2006, pp. 52-58.

<sup>1877</sup> 1) Habitat, activités, mobilités : quels modes et rythmes de vie souhaitons-nous d'ici 2030 en Ile-de-France ?

2) Quelle qualité de vie souhaitons-nous en Ile-de-France d'ici 2030 dans notre environnement quotidien ?

3) Dans quelle métropole mondiale souhaitons nous vivre en 2030 ?

<sup>1878</sup> Dans le cas présent, cinq questions étaient adressées aux enquêtés et cinq réponses positives étaient la condition de sélection : « 1) Parlez-vous souvent des problèmes de logement en famille ou avec vos proches ? ; 2) Parlez-vous souvent des problèmes d'environnement en famille ou avec vos proches ? ; 3) Parlez-vous souvent des problèmes de transport en famille ou avec vos proches ? ; 4) Parlez-vous souvent des problèmes de qualité de vie en famille ou avec vos proches ? ; 5) Auriez-vous envie de participer à un jury citoyen sur ces sujets ? »

<sup>1879</sup> Le comité d'expert est composé de Dominique Bourg, Daniel Déhar, Jean-Claude Driant, Patrice Duny, Guillaume Faburel, Pierre Mayet, Jean Marc Offner, Vincent Renard, Marc Weil.

chaque avis, la liste nominale des 25 participants est fournie en conclusion. Le premier avis<sup>1880</sup> s'appuie d'abord sur un ensemble de constat (« considérant que ») pour exprimer ensuite des opinions (« nous pensons que », « nous refusons »), mais aussi des demandes et des attentes (« nous demandons », « nous recommandons », « nous attendons »). Le deuxième avis<sup>1881</sup> a un aspect beaucoup plus littéraire. Il commence par une définition du thème central de leurs travaux (la qualité de vie), puis continue par une série de maximes (comme par exemple « Tout aménagement d'espace a droit au même soin et à la même recherche de qualité que ce soit en périphérie ou en centre-ville »<sup>1882</sup>) liées aux différentes valeurs attachées à l'idée de qualité de vie (égalité, dignité, vivre-ensemble) ou à des enjeux plus vastes (lien social). Ce texte émet principalement des recommandations sur les priorités d'action (logement, transport etc.). Enfin, le troisième avis<sup>1883</sup> se concentre plus sur la mise à jour de priorités et d'obligations : il dresse une liste de sept priorités pour le SRDIF, ainsi que d'autres sur tous les sujets abordés<sup>1884</sup>. Malgré les questions diverses posées aux conférences citoyennes, les trois avis se rejoignent sur certains thèmes : l'emploi, le logement et les transports reviennent de manière récurrente, sous différents angles. Dernier point notable : le deuxième avis citoyen insiste sur la nécessité de développer la « démocratie participative » (point 6 de l'avis). La notion y recouvre plusieurs réalités : l'accès à une information pluraliste, la participation « aux réflexions de la collectivité » par le biais de référendums, de conseils de quartiers ou de l'université pour tous, mais aussi le suivi des réalisations et enfin la participation de « toutes les populations », grâce à l'action des associations permettant d'inclure les populations les plus éloignées de la participation. Pour ce faire, l'avis juge impératif « que les responsables des

---

<sup>1880</sup> Révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France, « *Avis des conférences de citoyens* », remis le 9 octobre 2006 au Président de région et à la Vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, de l'interrégional, de l'égalité territoriale et des contrats régionaux et ruraux, pp. 2-11.

<sup>1881</sup> Révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France, « *Avis des conférences de citoyens* », remis le 9 octobre 2006 au Président de région et à la Vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, de l'interrégional, de l'égalité territoriale et des contrats régionaux et ruraux, pp. 12-29.

<sup>1882</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>1883</sup> Révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France, « *Avis des conférences de citoyens* », remis le 9 octobre 2006 au Président de région et à la Vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, de l'interrégional, de l'égalité territoriale et des contrats régionaux et ruraux, pp. 33-44.

<sup>1884</sup> On peut citer par exemple le cas du développement des villes moyennes dans la grande couronne parisienne : « A ce titre il est nécessaire : D'inciter financièrement (avantages fiscaux, aides de la Région) les entreprises (grandes et petites) et les industries à s'installer dans la grande couronne ce qui nécessiterait en amont un développement plus adapté des transports et de l'habitat ; De répartir la charge et l'offre de transport de façon plus équitable et de créer de nouvelles lignes qui permettraient de lier les pôles d'activités entre eux ; De développer l'offre de logement pour la rendre plus abordable : nous souhaitons le développement de villes où l'on trouverait un habitat mixte (appartements, logements sociaux, maisons individuelles) mais aussi des services et des emplois qui cohabiteraient en toute harmonie », *in Ibid.*, p. 33.

collectivités locales soient convaincus que l'avis de leurs administrés les aidera à prendre des décisions auxquelles la population adhèrera ». La démocratie participative, comme les autres points abordés dans les avis, est soumise à un ensemble d'exigences d'ordre général sur ce que devra être la future gestion de la région Ile-de-France.

S'ouvre alors l'épineux problème du statut de ces avis. Dans leur conception même, ces derniers sont entendus comme un travail d'expertise et ce pour plusieurs raisons. La commande passée est claire : répondre de manière argumentée à des questions posées, afin d'apporter un éclairage. Mais, la « vision régionale », votée quelques mois plus tôt, n'est pas transmise aux participants, qui ne sont jamais placés en situation d'évaluation du travail déjà largement entamé et en voie de solidification. Les documents transmis au conseil régional se trouvent alors pris dans le tourbillon des « avis » d'expertise qui ne cessent d'abreuver la construction du SDRIF : de nouveaux avis du CESR<sup>1885</sup>, les avis des conseils généraux (rendus les 28 juin et 17 juillet 2007), des chambres consulaires (18 juillet 2007), du ministère de l'écologie et du développement durable (6 juillet 2007) et de la préfecture de la région Ile-de-France (15 février 2007). La procédure d'enquête publique, imposée par la loi<sup>1886</sup> à toute révision du SDRIF, vient compléter l'avalanche d'avis sur le SDRIF. L'enquête publique se déroule du 15 octobre au 8 décembre 2007 dans 187 lieux<sup>1887</sup>, répartis dans toute la région Ile-de-France, qui accueillent les registres d'enquête et les commissaires-enquêteurs. Les membres de la commission d'enquête sont tenus d'organiser 343 permanences dans 161 lieux durant les 55 jours ouvrables de l'enquête. Au total, l'enquête publique permet de recueillir 5021 observations, dont 1076 courriers, auxquels s'ajoutent 10567 signatures de pétitions. La procédure, très encadré juridiquement, mobilise un dispositif législatif classique et conséquent. Le rapport de la commission d'enquête, rendu le 11 juin 2008 est un document de plus de 600 pages, comprenant l'intégralité du détail de la procédure, des avis exprimés et des analyses en provenance des participants<sup>1888</sup>. La

---

<sup>1885</sup> CESR Ile-de-France, « Contributions complémentaires du CESR Île-de-France », Avis relatif à la révision du SDRIF du 12 octobre 2006 et CESR Ile-de-France, « Avis du CESR Ile-de-France relatif au projet de SDRIF », avis du 17 juillet 2007.

<sup>1886</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>1887</sup> Le Conseil régional d'Île-de-France, les mairies des vingt arrondissements de Paris, les mairies de la ville la plus peuplée de chaque communauté d'agglomération, communauté de communes ou syndicat d'agglomération nouvelle, les mairies des villes de plus de 50 000 habitants (hors communautés d'agglomération, communautés de communes ou syndicats d'agglomération nouvelle), les mairies des villes chefs lieux de canton exonérés d'agrément (hors communautés d'agglomération, communautés de communes ou syndicats d'agglomération nouvelle), les mairies des villes sièges de parc naturel régional (hors communautés d'agglomération, communautés de communes ou syndicats d'agglomération nouvelle), les mairies des villes siège d'une plate-forme aéroportuaire, les préfetures de département et les sous-préfetures d'arrondissement. Ces lieux, ainsi que les modalités de fonctionnement de l'enquête publique, sont prévus par l'arrêté n° 07-52 publié le 12 juillet 2007 par le président du conseil régional d'Ile-de-France.

<sup>1888</sup> Révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France, *Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)*, mai 2008, 656 p. Nous renvoyons à la lecture de ce document pour le déroulé exact du processus (publicisation, contrôle, permanence etc.).

commission d'enquête publique distingue alors dix thèmes d'intervention des participants à l'enquête<sup>1889</sup>.

Or, parmi ces thèmes, la commission d'enquête consacre d'importants développements sur au processus de concertation lui-même. Un premier constat général est dressé à partir des données recueillies par l'enquête : « la concertation mise en place pour l'élaboration du SDRIF a été évoquée par un public qui s'est interrogé sur la visibilité et la pertinence du dispositif proposé par la Région »<sup>1890</sup>. Sur la base de ce constat et « comme la Région l'a bien remarqué », la commission d'enquête fait effectivement « état d'un plaidoyer également favorable et défavorable, entre louanges sur un processus de concertation inédit ou exemplaires (élus) et constats d'une absence totale de concertation (citoyens ou syndicats) »<sup>1891</sup>. En conséquence, la commission d'enquête souhaite s'interroger sur « les incompréhensions ou les moments de rupture dans l'ensemble de cette vaste démarche de démocratie participative »<sup>1892</sup>. Ainsi, trois dispositifs sont identifiés comme responsables de ces « moments de ruptures » : les ateliers thématiques et les forums de synthèse et les conférences de citoyens. Plus précisément les conférences sont accusées par les enquêtés d'avoir favorisées un groupe non-représentatif de citoyens :

« Une grande partie des citoyens manifeste son étonnement devant l'existence « des conférences citoyennes », dans lesquelles ils ont été représentés à travers un panel, par définition limité. A l'inverse, ceux qui ont été sélectionnés ont rendu un rapport globalement positif, demandant toutefois que « soient mises en œuvre des campagnes d'information pour que chaque citoyen se sente concerné » et proposant que « soit introduit un concept de connexité entre les citoyens permettant une meilleure prise en compte du paramètre « population multiculturelle », digne d'une métropole mondiale. »<sup>1893</sup>

Le positionnement de l'enquête publique sur les conférences citoyennes témoigne de l'ambiguïté du statut de cette expérience, comme de l'incompréhension de l'intérêt d'un tel travail délibératif, noyé dans l'ensemble du processus de concertation.

Il est, de fait, absolument impossible de distinguer l'apport de l'expérience des conférences citoyennes dans la rédaction du SDRIF. Jean-Paul Huchon, dans son discours tenu lors des Etats

---

<sup>1889</sup> Thèmes : 1) Lisibilité des documents mis à l'enquête ; 2) La densification ; 3) Les transports ; 4) Les logements ; 5) La compatibilité du SDRIF avec les autres documents ; 6) Le SDRIF et l'activité économique ; 7) Le SDRIF et la qualité de la vie ; 8) Le SDRIF et les zones naturelles ; 9) Le SDRIF et la concertation ; 10) Le SDRIF et les zones agricoles.

<sup>1890</sup> Révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France, *Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)*, mai 2008, p. 393.

<sup>1891</sup> *Ibid.*, p. 413

<sup>1892</sup> *Idem.*

<sup>1893</sup> Révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France, *Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Schéma Directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)*, mai 2008, p. 414

Généraux du SDRIF le 29 novembre 2006, quelques semaines après le rendu des avis citoyens, donne quelque maigres précisions l'avenir de ces avis :

« Permettez-moi d'insister sur la « contribution des Franciliens », telle que restituée à l'instant même par certains de nos 75 « citoyens ». Le pari pour nous, mais surtout pour eux, était inédit, risqué peut-être, en tout cas enrichissant pour tous. Bien sûr, on est tenté d'en retenir ce qui nous conforte dans nos choix les plus cruciaux : sur la lutte contre les inégalités ou encore l'option de densification, sans oublier ... les interrogations sur le péage urbain ! Mais il y a aussi, conformément à l'engagement pris et à ma philosophie sur la participation, ce que nous ne pouvons retenir. Je pense spécifiquement à cette proposition en faveur de « villes moyennes » loin du cœur parisien. J'en partage les motivations mais je crois que c'est dans l'agglomération parisienne, qui va bien au-delà de la seule petite couronne, qu'il nous faut œuvrer pour du « vivable ». C'est tout le sens du projet régional. »<sup>1894</sup>

Le vote définitif du SDRIF, qui intervient lors de l'assemblée plénière du 25 septembre 2008, ne donne pas beaucoup plus d'indications. Tandis que les conférences de consensus sont évoquées positivement par le groupe Vert<sup>1895</sup>, elles constituent – sans surprise – un sujet de controverse pour l'opposition régionale<sup>1896</sup>, sans que jamais l'intégration future de ces avis, sur la forme ou sur le fond, ne soit éclairée. Ne demeurent au final que les reliquats déjà observés des exercices d'écoute sélective : l'idée d'un apport positif des conférences de citoyens, concrétisés par un regard profane, décalé, ayant permis d'alimenter les débats, de mettre à jour « certains » éléments est bien entendu évoqué et peut même s'appuyer sur quelques éléments concrets par lesquels les avis citoyens confirment des orientations polémiques au sein même du conseil régional<sup>1897</sup>. Toujours est-il que l'exercice demeure ambigu. Il ne parvient pas à convaincre les agents de la coalition démocratie régionale, totalement absents de la procédure, qui voient dans ces conférences un échec et une opportunité manquée :

---

<sup>1894</sup> Président de la Région Île-de-France, « De la région parisienne à la métropole francilienne », Intervention lors des Etats généraux du SDRIF, 29 novembre 2006, 5 p.

<sup>1895</sup> « En effet, contrairement à l'élaboration du schéma de 1994, la Région a mis en œuvre la plus large concertation possible avec les différents acteurs institutionnels, associatifs, syndicaux, les collectivités, l'Etat mais aussi avec les franciliens et les franciliennes par le biais de questionnaires et d'enquêtes publiques. Ainsi, nous avons inventé d'autres formes de concertation comme les conférences de citoyens. La vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire s'est d'ailleurs battue pour tenter de convaincre de leur utilité et pertinence. Le bilan est donc plus que positif pour la démocratie participative. Celle-ci a prouvé avoir toute sa place dans l'élaboration de nos politiques publiques », *in* conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 25 septembre 2005, In extenso*, p. 37.

<sup>1896</sup> « Rappelez-vous seulement le débat éminent sur les patatoïdes citoyens. On nous expliquait qu'il ne fallait pas seulement voir les élus, les communes, les départements, mais qu'il fallait créer de nouveaux espaces inconnus et non reconnus, où l'on mobiliserait les citoyens pour essayer d'avoir un avis. Nous ne savions guère sur quoi portait cet avis, sur quels fondements il reposait, quels résultats il escomptait : rien n'était clair. Ces patatoïdes ont vécu, puis nous sommes revenus très logiquement vers des collectivités plus classiques », *in* Propos du président du groupe UMP, *in Ibid.*, p. 13

<sup>1897</sup> C'est notamment ce que relate la vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire dans son témoignage lors de la séance du 14 septembre 2009 du séminaire « Pratiques et recherches sur la concertation » organisé par l'Institut de la Concertation à Paris et intitulé « Les effets de la concertation ».

« La conférence citoyenne sur le SDRIF à mon avis n'était pas le bon outil. Moi j'ai pas de fétichisme, tout dépend ce qu'on cherche. Si c'était pour avoir un avis sur qu'est-ce que pensait les citoyens machin, sur le SDRIF, bon ils nous ont donné un avis, voilà, mais c'était pas très différent de ce qu'on racontait ailleurs. Si c'était pour mobiliser, pour engager des dynamiques citoyennes, la conférence de citoyens n'a aucun intérêt. Donc si vous voulez, j'ai pas... encore une fois, pas de fétichisme. J'étais en désaccord avec cette conférence parce que elle n'avait aucun intérêt » (Entretien, élu)

« Le SDRIF par exemple, là ça aurait été l'occasion dans la phase amont de créer non pas... y a eu des ateliers thématiques avec des acteurs mais qui étaient tous des professionnels de la profession comme disait Godard, je veux dire, tandis que là y aurait eu une fenêtre de tir effectivement pour... selon des méthodes peut être proche de Rhône-Alpes ou pas d'ailleurs... avoir des citoyens véritablement associés, dès la phase amont et rappeler d'ailleurs ensuite, une phase intermédiaire, puis à une phase de clôture quoi. Plutôt que de faire une conférence de citoyens lorsque tout était bouclé. Et à deux mois de la délibération finale, ce qui pour moi est une arnaque complète » (Entretien, fonctionnaire)

Malgré ce désaccord de fond, lié à la volonté affichée par la vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire de privilégier les logiques de mobilisation ou le calendrier des conférences, l'usage politique des conférences reste stable. En effet, les 75 citoyens des conférences citoyennes et leurs trois avis s'ajoutent aux autres chiffres d'une concertation pensée et conduite comme l'accumulation la plus vaste possible d'entrées et de contributions. Déjà au terme de la première phase (2004-2006), la vice-présidente en charge du SDRIF se félicitait de ces chiffres :

« Parmi celles et ceux d'entre vous qui ont pu participer et puis les très nombreuses personnes, nous avons identifié à peu près 3 000 personnes différentes qui sont venues participer à ces ateliers à un moment ou à un autre, à peu près 500 communes représentées sur le territoire francilien qui sont aussi venues d'une façon ou d'une autre, à un moment ou à un autre et pour beaucoup d'ailleurs, de manière assez régulière, nous apporter leur vision de ce territoire francilien et en même temps des enjeux locaux »<sup>1898</sup>

La logique délibérative, son intérêt et son insertion sont manifestement noyés dans le déluge chiffré d'un processus de concertation, qui est sans aucun doute le plus imposant de ceux étudiés dans le cadre de notre travail.

## 2) Conférence de citoyens Nanotechnologie : alimenter le « débat public ».

La deuxième conférence citoyenne d'Ile-de-France voit le jour dans un contexte radicalement différent, celui de la prévision d'un soutien financier conséquent à la filière de recherche et

---

<sup>1898</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 23 juin 2006, In extenso*, p. 121

développement en matière de nanotechnologies et de manière quasi autonome. En effet, cette conférence n'est pas un rouage d'un processus de concertation plus vaste : elle a pour but d'alimenter un débat public général, dont les contours sont peu définis, sur le développement des nanotechnologies. Cette conférence est également l'occasion d'un retour d'expérience sur la procédure même, où films, descriptions et interventions<sup>1899</sup> constituent d'importants débouchés de cette expérience, dans laquelle le processus a tendance à prendre le pas sur le fond du problème.

#### *a) Contexte d'implantation*

Le contexte d'Ile-de-France rappelle dans ses grandes caractéristiques celui de Rhône-Alpes, à la différence près que le « souci » du débat semble plus explicitement affirmé par les responsables de la politique de soutien à la recherche en Ile-de-France. En effet, si le conseil régional d'Ile-de-France, à l'instar de Rhône-Alpes, souhaite financer les micros et nanotechnologies, les délibérations encadrant l'ensemble des soutiens à la recherche intègrent la nécessité de conduire un débat public sur les conséquences du développement technologique, faisant dialoguer science et société. En outre, elles précisent à plusieurs reprises la nécessité de « promouvoir les échanges entre science et société » et soutiennent des dispositifs emblématiques comme les Partenariats Institutions/Citoyens pour la Recherche et l'Innovation (PICRI), visant à « développer des partenariats avec des institutions de recherche dans le cadre de recherches sur des sujets scientifiques à fort impact sociétal »<sup>1900</sup>, ou plus largement le développement d'une culture scientifique et citoyenne, par l'entremise de soutiens financiers. Mais au-delà du seul soutien aux acteurs du débat science-société, le conseil régional, par l'intermédiaire de son vice-président, s'engage comme animateur participatif.

La procédure de soutien financier sert alors de support à cet engagement. En effet, le financement régional de la recherche est conditionné à une procédure de labellisation<sup>1901</sup> : les secteurs de recherche doivent être reconnus comme Domaine d'intérêt Majeur (DIM) pour bénéficier d'un financement. En 2006, le secteur « Optique, micro-électronique et nanosciences » est proposé pour labellisation au conseil régional. A cette occasion, le vice-président en charge des politiques de recherche décide ainsi d'instaurer un débat sur les enjeux sociétaux du développement de ce type de recherche, en cohérence avec les orientations globales inscrites dans sa délibération-cadre de 2005. La procédure de labellisation DIM concernant les micro et nanotechnologies recouvre en réalité un

---

<sup>1899</sup> Le vice-président écologiste, commanditaire de l'expérience, réalise plusieurs interventions publiques concernant son expérience de conférence citoyenne dans des colloques centrés sur les dispositifs participatifs : c'est notamment le cas lors d'une conférence intitulée « Les nanos et nous : une Conférence de citoyens sur le développement des nanotechnologies », organisée le jeudi 11 octobre 2007, par la chaire Développement Durable de l'IEP de Paris.

<sup>1900</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 18-05 du 26 mai 2005, p. 78. Il est à noter que dans le cadre des PICRI, une recherche sur la démocratie participative conduite par l'ADELS a été financée.

<sup>1901</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 36-05 du 23 juin 2005, p. 8.



partenariat financier entre le conseil régional et le Centre de Compétence Nanosciences d'Ile-de-France (C'Nano Ile-de-France), structure fédérative de laboratoires de recherche<sup>1902</sup>. C'Nano a pour mission de distribuer les fonds collectés pour le soutien à la recherche par l'intermédiaire d'un appel à projet lancé auprès des différentes entités qui le composent. Dans ce cadre, les financements du conseil régional s'élèvent à 4,7 M€ pour l'année 2006, 5 M€ en 2007, 3 M€ en 2008 pour un total de 135 projets soutenus<sup>1903</sup>. La constitution d'un DIM, ayant pour support le réseau C'Nano, s'apparente donc concrètement au maintien d'un effort financier en faveur de la filière. Et comme nous allons le voir, les responsables politiques de cet engagement financier entendent coupler leur action à une impulsion en faveur d'un accroissement du débat.

Nous ne rappellerons pas ici les éléments de contexte du débat national sur les nanotechnologies qui nourrissent indubitablement cet objectif. Toutefois, si le contexte global est le même en Ile-de-France qu'en Rhône-Alpes, les deux régions se distinguent sur deux points : tout d'abord, l'engagement de la région Ile-de-France en faveur des nanotechnologies est moins avancé, même s'il est tout aussi palpable ; ensuite, les porteurs des politiques de recherche et donc du soutien financier, sont les instigateurs et les gestionnaires du dispositif participatif adopté dans le cadre de l'incitation au débat. Le choix de la conférence citoyenne est motivé en partie par l'existence d'un programme de recherche, financé dans le cadre des projets PICRI, sur ce type de dispositif<sup>1904</sup>, permettant ainsi aux acteurs régionaux de se l'approprier. Mais, plus fondamentalement, l'identité du vice-président délégué à la recherche, semble avoir été le facteur déterminant de cette opération. Docteur en médecine et biochimie, directeur de recherche au CNRS, c'est en 2000 que l'universitaire rejoint les Verts. Elu municipal presque consécutivement à son adhésion (2001), il devient vice-président du conseil régional en 2004. De par son parcours professionnel, l' élu est tout naturellement au fait des expériences délibératives, notamment celles relatives aux controverses sociotechniques au Danemark. Contrairement à la vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, qui avait abordé ce type de dispositif sans en connaître le détail, sa double appartenance politique et professionnelle est déterminante dans le choix de la conférence citoyenne.

---

<sup>1902</sup> C'Nano regroupe 84 laboratoires et institutions, 2 centrales nationales de technologie, 211 équipes, 7 universités et 6 grandes écoles pour un total de 1810 chercheurs, enseignants-chercheurs et doctorants travaillant tous sur les nanotechnologies.

<sup>1903</sup> Bilan établi dans conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 09-462.

<sup>1904</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 05-998 du 16 décembre 2005 : soutien à un projet de recherche partenarial entre la Fondation Sciences Citoyennes et trois laboratoires publics respectivement de l'École des Mines de Paris, du CNRS et de l'université Paris 1, dont la problématique est de « définir la conférence de citoyens pour trouver sa place dans l'ordre juridique ».

Le principe de l'adoption de la conférence citoyenne est donc soumis au vote de l'assemblée régionale par le biais d'un rapport-cadre qui précise le rôle et l'ambition de la conférence<sup>1905</sup>. Celle-ci doit alimenter le débat, sans se prononcer pour ou contre les nanotechnologies :

« L'objectif de ce dispositif est de mettre en débat, pour la première fois dans le cadre régional, les enjeux des sciences et techniques et de permettre ainsi le dialogue entre les décideurs politiques, les experts scientifiques du domaine et des citoyens d'Ile-de-France, afin d'aboutir à l'émission par ces mêmes citoyens, d'avis et de recommandations qui apporteront des éléments d'analyse pour l'élaboration de la décision politique par les élus régionaux. L'enjeu de l'organisation de cette conférence de citoyens régionale n'est pas de répondre à la question de savoir si oui ou non la Région doit soutenir les recherches sur les nanotechnologies, mais de préciser le contexte d'un soutien réfléchi de la Région à ces domaines de recherche, en fonction des réponses que le panel de citoyens apportera à un questionnement préalablement défini par le comité d'organisation ad hoc »<sup>1906</sup>

Le rapport apporte ensuite des précisions sur le dispositif en tant que tel : un exposé très explicite de ce que recouvre les conférences de citoyens (origines, principes, déroulement) est fourni, ainsi qu'un rapide historique d'initiatives de conférence de citoyens sur les nanotechnologies tenues à travers le monde<sup>1907</sup>. Le recours au dispositif est donc justifié par sa rigueur et sa pratique : il s'agit moins d'une expérimentation que de l'adoption d'un outil ayant déjà fait ses preuves<sup>1908</sup>. Un film portant sur l'expérience est également prévu dès le projet de délibération, incarnant le souci de témoigner de l'expérience conduite. Le débat en assemblée est essentiellement centré sur le coût de l'organisation (avec une opposition du FN<sup>1909</sup>, mais aussi du groupe PS, même si ces divergences s'expriment

---

<sup>1905</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 06-238 du 6 avril 2006.

<sup>1906</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 06-238, p. 7.

<sup>1907</sup> Les expériences citées sont les suivantes : « En 2005, un « citizens' jury » (jury de citoyens) a été organisé en Angleterre par l'Innovation Relay Center in Nanotechnology de l'Université de Cambridge, Greenpeace UK, le quotidien The Guardian ainsi que the Policy, Ethics and Life Sciences Research Centre de l'Université de Newcastle ; fin 2005, la Métro (Communauté des Communes de l'Agglomération grenobloise) a lancé une consultation citoyenne sur les nanotechnologies, qui a rencontré une forte participation de la population et qui devrait être relancée courant 2006 ; en 2006, l'association Vivagora anime, dans le cadre de la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP), un cycle de débats (« les cafés du vivant ») sur ce thème », Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 06-238, p. 12.

<sup>1908</sup> Il est ainsi précisé que « l'ensemble de ces expériences a abouti à une ingénierie stabilisée de ce type de dispositif - que cela soit dans ses principes, sa finalité, ses apports et applications - dont on peut rappeler ici la forme générique », Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 06-238, p. 10.

<sup>1909</sup> Par l'intermédiaire de deux amendements, le groupe FN dénonce le coût d'une location de salle pour organiser les quatre week-ends (40000 Euros en tout) et le montant des indemnités (100 Euros/jour). La présidente du groupe FN affirme également qu'il lui semble scandaleux de payer des individus pour les intéresser aux affaires publiques : « Il m'apparaît que si à chaque fois qu'on veut introduire une dose de démocratie participative dans quoi que ce soit, cela coûte aux contribuables franciliens ce prix-là, permettez-moi de vous dire qu'à un moment donné, on ne pourra plus le faire. Alors de deux choses l'une : soit les citoyens sont intéressés à la vie de la cité, à la vie culturelle, à la vie scientifique et à ce moment-là, comme dans beaucoup de domaines, y compris le domaine politique, ils s'y intéressent spontanément et bénévolement ; mais s'il faut faire une vraie fausse participation citoyenne en payant les gens, nous sommes là à côté de la plaque et on risque de tomber dans une dérive qui est, je le pense, négative pour l'avenir. », in conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 6 avril 2006, In extenso*, p. 97.

surtout en commission thématique (n°12) en charge de la démocratie régional et de la jeunesse et l'identification des experts (UMP), mais reste très limité : l'existence en elle-même de la conférence citoyenne sur les nanotechnologies ne suscite aucune réaction.

*b) Choix d'expertise et tirage au sort*

La conférence citoyenne sur les nanotechnologies est conçue et appliquée en respectant fidèlement les principes et éléments des dispositifs existants. Comparée aux bricolages et approximations des autres expériences de mini-publics délibératifs observés jusqu'à présent, cette fidélité fait figure d'exception. Son organisation suit scrupuleusement le processus tel qu'il est décrit dans l'ouvrage de Daniel Boy et Dominique Bourg (2007). Ainsi, la « conférence citoyenne » nanotechnologie désigne un ensemble de trois instances, constamment articulées les unes aux autres dans le même processus. La première instance est bien entendu le panel citoyen. Confié à l'institut IFOP, le recrutement par tirage au sort innove par rapport aux autres tirages au sort observés jusqu'à présent : en effet, c'est par le biais d'entretiens individuels en face-à-face que s'opère la première étape de la sélection. Les personnes ayant manifesté leur volonté de participer lors d'un sondage téléphonique, dans les différents départements franciliens, sont ensuite convoquées pour un entretien au siège de l'IFOP, permettant, selon l'institut, de « juger du degré d'implication des personnes et de leur intention à participer à la totalité du processus »<sup>1910</sup>. Les critères de sélection du panel sont classiques : genre, âge, profession, diplôme, domicile par départements de l'Ile-de-France, communes et positionnement politique. Le panel de seize citoyens finalement constitué s'avère être strictement paritaire (huit femmes, huit hommes) et non aberrant du point de vue de l'âge, des départements et des professions<sup>1911</sup>. L'animation des travaux du panel est confiée à un consultant ayant déjà mené une expérience de ce type, toujours en association avec l'IFOP, pour le compte du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable<sup>1912</sup>. Les travaux du panel sont organisés en trois sessions de formation (trois week-ends) entre octobre et décembre 2006. Ces trois sessions de formation découchent sur l'organisation d'une conférence finale, publique cette fois-ci, au terme de laquelle les panélistes rédigent leur avis.

---

<sup>1910</sup> Extrait du Site Internet présentant la démarche dans son ensemble :

<http://espaceprojets.iledefrance.fr/jahia/Jahia/NanoCitoyens/site/projets>

<sup>1911</sup> Age : 4 personnes entre 20 et 30 ans, 4 entre 30 et 40 ans, 3 entre 40 et 50 ans, 2 entre 50 et 60 ans, 3 entre 60 et 70 ans et 1 de plus de 70 ans.

Département : 4 personnes de Paris, 2 de Seine-et-Marne, 2 des Yvelines, 2 de l'Essonne, 2 des Hauts-de-Seine, 3 du Val-de-Marne et 1 personne de Seine-Saint-Denis.

Profession : retraitée (enseignante primaire), chef entreprise, cariste, sans emploi, agent France Télécom, préretraité (chauffeur limousine), retraitée (technicienne informatique), assistante juridique, rédactrice assurance, retraitée (infirmière), emploi vie scolaire, directeur sécurité, infirmière, employée de librairie, animateur/superviseur EDF, secrétaire dans un cabinet d'avocats.

<sup>1912</sup> En 2003, dans le cadre du débat national sur le traitement de l'eau, le MEDD a organisé une conférence de citoyens.

Il est important de signaler que le réseau C'nano Ile-de-France est très concrètement mobilisé lors des débats de la conférence citoyenne. De nombreux responsables des structures de gouvernance du réseau<sup>1913</sup> sont auditionnés dans le cadre des week-ends de formation (cf. Annexe 11-6) : Stéphanie Lacour, responsable de l'axe Nanosciences et Société est auditionnée lors du deuxième week-end et lors de la conférence finale, Ariel Levenson, directeur de C'Nano Ile-de-France, est auditionné lors du premier week-end (il compte également parmi les intervenants du colloque de Rhône-Alpes). Il ne s'agit pas ici de supposer une quelconque manipulation – que nous ne pouvons appuyer sur aucune observation n'ayant pu assister aux échanges et qui ferait l'impasse sur la présence d'une multitude d'autres intervenants (Fondation Science Citoyenne, historien des sciences etc.) – mais de souligner le rôle d'animateur de la structure porteuse du DIM nanotechnologie : C'Nano n'est aucunement en retrait ou défiante vis-à-vis de la tenue de la conférence.

Les deux autres instances qui composent la conférence de citoyens ont pour mission de définir le contenu des échanges du panel (pour la deuxième) et le dispositif dans sa globalité (pour la troisième). La deuxième instance qui compose la conférence citoyenne est le comité de pilotage. Composé de personnalités concernées par les nanotechnologies et le débat public<sup>1914</sup>, ce comité a pour rôle principal d'identifier les problématiques et les experts nécessaires à l'organisation des trois week-ends de formation du panel. Le comité se charge également de fournir un ensemble de documents nécessaires aux deux premières sessions de formation. La troisième et dernière instance est le comité de suivi et d'évaluation : composé de deux universitaires spécialistes des questions de démocratie participative et de débat technique<sup>1915</sup> et d'un représentant de chaque groupe politique<sup>1916</sup>, son rôle est un peu plus flou. Le rapport instituant<sup>1917</sup> le comité précise que celui-ci doit « garantir la transparence et la neutralité du processus de la conférence de citoyens régionale ». Le

---

<sup>1913</sup> Le réseau C'nano est doté d'un comité de pilotage divisé en plusieurs composantes : Electronique Moléculaire et Quantique, Electronique de spin, Nano biosciences, Nano photonique et information quantique, Nano chimie, Nano fabrication et Nano structuration, Nanosciences et Société, Conférences et contacts institutionnels. Chacune des composantes est dotée d'un(e) responsable. L'ensemble de ces personnes constitue le système de gouvernance du réseau.

<sup>1914</sup> Les membres du comité de pilotage sont : Gérard Toulouse, Laboratoire de physique de l'École normale supérieure (Paris), président du comité de pilotage ; Dorothée Benoit Browaeys, Déléguée générale de VivAgora, association pour le débat public Sciences & Société ; Bernadette Bensaude-Vincent, professeure d'histoire et de philosophie des sciences à l'université Paris X ; Daniel Boy, directeur de recherche au Centre d'Etude de la vie politique Française (Sciences Po, Paris) ; Dominique Donnet-Kamel, ingénieure de recherche à l'Inserm ; Pierre Glorieux, chargé de mission auprès du Directeur Général du CNRS ; Monique Herold, docteure ès sciences biologiques de l'Université Paris VII ; Francelyne Marano, professeure de Biologie cellulaire et Toxicologie ; Françoise Roure, présidente de la section économique et juridique du Conseil général des technologies de l'information (CGTI) au Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

<sup>1915</sup> Cécile Blatrix, Maître de conférences en Science Politique à l'Université Paris XIII ; Pierre-Benoît Joly Sociologue, Directeur de recherche à l'INRA.

<sup>1916</sup> Mouloud Aounit Communiste - Alternative Citoyenne – Républicain (CACR) ; Dominique Joly, FN ; Pierre Lasbordes, UMP et apparentés ; Jacqueline Penez, PS ; Christian Saint-Etienne, UDF et apparentés ; Anne Souyris, Les Verts ; Nicole Touquoy-Morichaud, MRC et apparentés.

<sup>1917</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 06-238.

comité doit notamment rédiger un rapport sur le déroulement du processus et « le cas échéant, fera des recommandations pour améliorer ce dispositif dans le cadre régional ». Sa mission est donc procédurale et ciblée sur l'ingénierie de la participation.

Ces trois instances sont donc articulées dans un objectif commun : l'organisation de la conférence publique du 20 janvier 2007, qui est aussi le moment de rédaction de l'avis, avant sa diffusion. Les séances de formation du panel (Cf. Annexe 10-6) sont l'occasion pour les panélistes d'auditionner et de discuter les problématiques. Au fur et à mesure de ces séances, le contenu des débats et l'identité des experts, originellement confiés au comité de pilotage, sont progressivement réorientés par le panel. Le but est de confier au panel lui-même la définition des problématiques et l'identité des experts de la conférence finale du 20 janvier 2007. Au terme du troisième week-end de formation, les citoyens définissent donc cinq thèmes prioritaires sur lesquels portent les cinq tables rondes de cette conférence<sup>1918</sup> et établissent avec le comité de pilotage des profils d'experts. Beaucoup d'experts mobilisés par le comité de pilotage lors des trois sessions de formation sont également appelés pour la conférence publique. Mais la conférence finale est tout de même l'occasion pour les panélistes de cibler les débats sur les sujets leur apparaissant primordiaux au sein du thème plus vaste qui leur avait été soumis (« Explorons les enjeux de l'infiniment petit »). La rédaction de l'avis n'est que le résultat de ce processus global : la conférence finale n'est pas une occasion de le présenter, mais le moment de sa rédaction.

Du côté administratif, la gestion du dispositif (rédaction de l'appel d'offre, suivi du marché public) est confiée à une chargée de mission de la Direction de la Recherche et de l'Innovation en charge de la diffusion de la culture scientifique et technique, autrement dit en charge de l'implémentation de dispositifs de débats sociotechniques. Cette chargée de mission n'est pas en responsabilité vis-à-vis du DIM, mais évolue dans le même service que les personnes en charge. Cet élément pèsera dans la remontée de l'avis citoyen auprès des acteurs gérant concrètement le DIM.

### *c) Résultat et sens de la démarche*

Cet avis citoyen<sup>1919</sup>, produit lors d'un huis-clos tenu à la suite de la conférence du 20 janvier 2007, est rendu public le 22 janvier. Dès son introduction, l'avis précise qu'il s'adresse « aux élus du Conseil régional ». L'enjeu du débat public, entendu par le rapport voté en avril 2006 comme l'accumulation de dispositifs de débat, a quelque peu disparu et se voit substituer des destinataires concrets et identifiables. Dans un premier temps, l'avis dresse une liste de manques concernant les

---

<sup>1918</sup> Nanotechnologies et Santé ; Nanotechnologies et Environnement ; Nanotechnologies et Aspects militaires/ Défense ; Nanotechnologies et Information/ Communication ; Nanotechnologies et Développement économique.

<sup>1919</sup> Conseil régional Rhône-Alpes, *Conférence de citoyens sur les nanotechnologies, « Avis et recommandations d'un panel de Franciliens »*, 22 janvier 2007, 8 p.

nanotechnologies, sous forme de constats : manque d'évaluation des risques, manque d'information, manque de législation. La question de l'éthique est signalée comme un thème de débat non résolu (« Nous n'avons pas tous au sein du groupe la même compréhension de l'éthique tout en ayant pleinement conscience de sa nécessité »), mais constitue un terme central de l'avis. Etablissant, dans un deuxième temps, une sorte d'inventaire des domaines dans lesquels s'appliquent effectivement une problématique en termes de développement des usages des nanotechnologies et de rapport à l'éthique (médecine, armée, environnement, contrôle social, localisation des activités de production), l'avis prend alors le parti d'adresser trois questions au conseil régional<sup>1920</sup>. Une fois ces questions posées, le troisième temps de l'avis se divise en deux points : un avis global et une série de neuf recommandations. L'avis général est pour le moins explicite : « notre groupe se déclare majoritairement favorable aux nanotechnologies et ce pour une pluralité de raisons », relevant principalement du progrès médical, de l'emploi et de l'environnement. Les bémols apportés à cette position concernent le refus d'utilisation abusive en matière de surveillance (« Nous ne voulons pas d'une société « *Big Brother* » »), de profit (« Il serait inacceptable que le profit économique lié aux nanotechnologies se fasse au détriment de l'éthique »), d'environnement (« [...] les nanoparticules sont potentiellement dangereuses, parce que les risques sur l'environnement et la vie sont réels ») et appellent l'adoption de règles et de contrôles. Pour alimenter plus concrètement ces principes, des recommandations sont émises en matière de responsabilité des industriels (« La Région élaborera une charte de transparence qu'ils devront appliquer : étiquetage, évaluation des risques »), de diffusion de l'information (étiquetage des produits contenant des nanotechnologies, vulgarisation), de renforcement des instances de contrôle (CNIL, associations de consommateurs) et de développement de la recherche sur les risques. Au final, la principale proposition du panel rejoint une proposition déjà formulée en Rhône-Alpes : la création d'une instance indépendante composée de « personnalités politiques », de « scientifiques », de « philosophes », de « membres de comités d'éthique » et de « citoyens représentatifs (membres d'associations reconnues) », dont les missions seront, entre autres, de veiller au respect de l'éthique, de surveiller les recherches des laboratoires, de « donner un avis sur la poursuite de ces recherches », de « vérifier la bonne utilisation des fonds investis par la Région », de « faire une nomenclature des produits potentiellement dangereux », d'établir « une traçabilité des nanoparticules de la production à la destruction ou au recyclage » et de « communiquer le résultat de ses travaux et de ses conclusions aux citoyens ». Ces propositions ont

---

<sup>1920</sup> « Considérant la bonne position et les atouts de la Région tant au niveau national qu'europpéen, quelle politique adopter ? Faut-il développer les nanotechnologies (implantation d'un pôle de « développement nano ») ? Quelle part du budget consacré à la recherche et à la création d'entreprise le Conseil régional doit-il investir dans le secteur des nanotechnologies ? », in Conseil régional Rhône-Alpes, *Conférence de citoyens sur les nanotechnologies*, « Avis et recommandations d'un panel de Franciliens », p. 6.

deux conséquences : d'une part, elles sont officiellement intégrées à la gestion du DIM micro et nanotechnologies ; d'autre part, elles sont portées par les responsables régionaux comme des éléments constitutifs d'un débat plus vaste et ce par différents biais.

Concernant le DIM, la conférence citoyenne est officiellement prise en considération dans la contractualisation entre le conseil régional et C'nano, lors de l'établissement du plan de financement 2009. L'aspect le plus manifeste et visible de cette prise en considération réside essentiellement dans le premier axe de financement proposé pour 2009. Le rapport présentant les grands objectifs du contrat affirme ainsi qu'un effort conséquent a été consenti pour le développement des thématiques couvrant les aspects liés aux « enjeux toxicologiques et éco toxicologiques des nanoparticules », sous l'influence de l'avis citoyen et que « cet effort en faveur de la recherche sur les impacts sanitaires et environnementaux des Nanos s'est accompagné également d'une désignation d'un représentant de l'association Ile-de-France Environnement au comité de pilotage du réseau C'Nano »<sup>1921</sup>. Ces évolutions sont explicitement imputées à la conférence de citoyens et au conseil régional qui a su l'écouter :

« La conférence des citoyens sur les nanotechnologies organisée par la Région qui s'est déroulée fin 2006 avait préconisé un partenariat avec les principales associations de consommateurs reconnues, pour servir de relais avec les citoyens. L'intervention de la Région Ile-de-France a abouti à ce qu'un représentant de l'Association *Ile-de-France Environnement* siège à ce comité. »<sup>1922</sup>

Si les raisons du choix de cette association ne sont pas précisées<sup>1923</sup>, l'explicitation d'un impact direct a le mérite de clarifier le rôle concret joué par l'instrument participatif dans la procédure DIM. Le rapport est finalement voté sans débat, à l'unanimité quasi parfaite des conseillers régionaux (seuls les six élus du groupe Nationaux et Indépendants s'abstiennent).

Concernant l'usage politique de l'avis, l'avis citoyen est fortement médiatisé et versé autant que faire ce peut dans le pot commun du débat public. La médiatisation de l'avis est donc beaucoup plus importante qu'elle ne l'a été dans la plupart des autres expériences de ce type. Dès le 23 janvier 2007, le conseil régional publie un communiqué de presse reprenant les grands axes de l'avis. Le vice-président annonce dès ce communiqué que le budget recherche concernant les nanotechnologies sera augmenté, en précisant qu'« une partie notable de ces recherches devra concerner la

---

<sup>1921</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 09-462, p. 7.

<sup>1922</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 09-462, p. 7.

<sup>1923</sup> *Ile-de-France Environnement* est une fédération regroupant 350 associations de défense de l'environnement, dans tout le territoire d'Ile-de-France. La proximité entre ce réseau et le parti Vert peut évidemment expliquer la sélection de cette fédération. Notons toutefois que la représentation associative fait concrètement le tri dans les « dangers » potentiels soulevés par la conférence citoyenne : les risques environnementaux semblent s'incarner par le biais associatif, alors que les problèmes sécuritaires et économiques en restent au stade d'avertissements.

caractérisation des spécificités physiques et chimiques des nanoparticules » et que « d'autres devront porter sur le champ des sciences humaines et sociales en lien avec la thématique générale du réseau ». Le vice-président annonce également que « d'autres initiatives seront mises à l'étude, en particulier pour favoriser l'implication du monde associatif dans l'élaboration et le développement de projets de recherche, dans les débats et les réflexions autour des grandes questions scientifiques et pour développer dans le grand public les connaissances nécessaires à un élargissement de la démocratie scientifique ». Autrement dit, le débat public sera stimulé grâce aux recommandations des acteurs de ce même débat. Cette position se matérialise par une forte médiatisation de l'expérience, condition minimale de mise en relation du mini et du macro-public. La conférence a effectivement bénéficié d'une couverture médiatique très importante pour une expérience de ce type. Des articles de presse nationale, gratuite et payante, sont ainsi publiés lors des différentes étapes de la conférence<sup>1924</sup>. Plus concrètement, l'apport de l'avis citoyen au débat public se matérialise par la rédaction d'un cahier d'acteur par le conseil régional d'Ile-de-France lors de l'ouverture en 2009 du débat public sur les nanotechnologies porté par la CNDP. Ce cahier d'acteur se présente sous la forme d'un compte-rendu de l'expérience de la conférence citoyenne (enjeu du DIM, organisation, résultats), où l'avis est reproduit tel quel. En conclusion de ce cahier, le conseil régional réaffirme les conséquences immédiates tirées de l'avis pour sa propre action :

« Ainsi, le Conseil régional a décidé de renforcer son soutien financier pour le développement de recherches orientées vers une meilleure compréhension des propriétés nouvelles, physiques et chimiques, des objets à taille nanométrique. Depuis 2007, plus de 13 millions d'euros ont été accordés par le Conseil régional d'Ile-de-France au réseau C'Nano qui développe un effort de recherche sans précédent et sans équivalent sur les enjeux éco-toxicologiques des nanoparticules. »<sup>1925</sup>

Le retour d'expérience occupe donc une place cruciale dans la conduite de la conférence citoyenne en Ile-de-France. Non pas qu'elle soit absente des autres cas d'études : la région Rhône-Alpes a systématiquement réalisé de petits films de présentation des ces Ateliers Citoyens, disponibles sur divers supports (Internet, DVD) dans une optique essentiellement informative, afin de clarifier les modalités pratiques de ce type d'expérience. Mais le communiqué de presse du conseil régional d'Ile-de-France, publié au terme de la conférence, donne à voir un usage quelque peu différent de la

---

<sup>1924</sup> Cf. « Les citoyens vont se pencher sur les nanotechnologies », *20 minutes*, 11 octobre 2006 ; « Les nanotech sur la sellette », *Les Echos*, 18 octobre 2006 ; « Nanotechnologies: l'avis du peuple », *Libération*, 23 janvier 2007 ; « Les citoyens d'Ile-de-France favorables aux nanotechnologies », *Les Echos*, 23 janvier 2007 ; « Les franciliens favorables aux nanotechs », *Metro*, 23 janvier 2007 ; « Nanotechnologies : l'avis des Franciliens », *Le Figaro*, 23 janvier 2007.

<sup>1925</sup> Commission Nationale du Débat Public, *La Conférence de citoyens sur les nanotechnologies organisée en 2006-2007 par la Région Ile-de-France*, « Avis et recommandations d'un panel de Franciliens », *cahier d'acteur sur le développement et la régulation des nanotechnologies*, octobre 2009, 4 p.



médiatisation. En effet, celui-ci précise que « la Région a souhaité que soit réalisé un film documentaire traitant aussi bien de la démarche que de la thématique des nanotechnologies ». Or, « une fois monté, ce documentaire fournira un support audiovisuel de qualité à destination du grand public et constituera un support pédagogique de débat scientifique qui sera mis à disposition des établissements scolaires comme des associations concernées par les questions de culture scientifique ». Le film peut ainsi servir de support à l'intervention de la conférence dans le débat public (CPDP). Mais au-delà du seul enrichissement et du déclenchement potentiel du « débat public » sur les nanotechnologies, ce retour d'expérience est également envisagé sous un angle pratique. En effet, on observe qu'un certain nombre de détails à propos du film sont fournis dès le communiqué de presse : celui-ci signale en effet que « la société RIF Production produit ce (*film de*) 52 minutes », qu'elle en a « confié la réalisation à David Hover » et qu'enfin la « Région Ile-de-France, unique commanditaire, a investi 195 480 € TTC pour l'ensemble des dépenses relatives au déroulement du processus de la conférence et à la réalisation du film documentaire ». La transparence affichée ressemble fort à une invitation à la pratique moins adressée aux contribuables qu'aux homologues politiques souhaitant effectivement créer les conditions d'un débat sur les nanotechnologies, ou plus prosaïquement acheter une conférence de citoyens.

Du côté des homologues justement et plus précisément ceux des responsables de la démocratie régionale, le regard distant et peu renseigné sur la tenue et les suites de cette conférence, évoque celui porté sur la conférence du SDRIF, bien que le ton soit nettement moins sévère du côté des élus :

« Sur ce qu'a fait *le vice-président à la recherche*, oui, il m'avait associé au début. Moi je suis... je trouve que c'était intéressant la conférence de consensus sur le... ou je sais pas comment il appelle ça, conférence citoyenne sur les nanotechnologies, parce que c'est vraiment un objet sur lequel ça peut être effectivement très intéressant. » (Entretien, élu)

« D'une part sur les nanos, ça a pas du tout impacté la politique, parce que les grands choix avaient été pris, de toute manière c'était déjà un domaine d'intérêt majeur donc voilà. Alors même si... je pense que c'était... ça a été fait pour que *le vice-président à la recherche* retrouve... garde une légitimité par rapport à la kyrielle d'associations qui travaille sur la problématique de science citoyenne quoi. Mais... il y avait d'ailleurs un colloque de *Viv'agora* hier. Mais en réalité je suis pas certain qu'il y ait eu un impact très fort sur la politique publique régionale vers les nanotechnologies. » (Entretien, fonctionnaire)

Ces réactions, dissimulées dans l'institution, pour la simple raison qu'elles n'ont jamais l'occasion d'être exprimées, compte-tenu de la marginalisation des responsables de la démocratie régionale, confirment l'indépendance forte de la conduite de ces exercices délibératifs. L'originalité de la conférence citoyenne sur les nanotechnologies est d'avoir particulièrement cherchée à respecter le

mode opératoire principalement construit par les sciences sociales. Mais à l'instar de toutes les expériences de ce type observées jusqu'à présent, sa conduite et son usage sont entièrement déterminés par l'équipe des responsables politico-administratifs à l'origine du projet.

#### ***D) Les Comités de ligne : nouveaux fétiches de la régionalisation ?***

Le cas d'étude des comités de ligne d'Ile-de-France indique un élément crucial : plus la structure de gestion des transports d'Ile-de-France est régionalisée, c'est-à-dire confiée au conseil régional, plus les détours participatifs sont présents et employés. Derniers en date à l'échelle nationale, les comités de ligne franciliens, mis en place entre 2006 et 2008, viennent confirmer les tendances déjà largement observées en Rhône-Alpes et Bourgogne. Or, il est intéressant de constater qu'à peine instaurés, ces comités de ligne présentent de saisissantes similitudes dans les préoccupations qui leur sont attachées : toujours plus d'« usagers » sans pour autant menacer l'équilibre de la concertation.

La mise en place des comités de ligne en Ile-de-France est le résultat d'une conjonction de facteurs, faisant apparaître l'influence indirecte de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, cette fois-ci par l'intermédiaire de son appartenance partisane. En effet, les penchants « participatifs » apparus au cours de l'histoire récente (entre 2000 et 2005) du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, vont être accentués et investis lors de la régionalisation du dispositif en 2005, notamment sous l'influence d'un élu appartenant au groupe CACR (1). La constitution d'une équipe administrative au sein du STIF souhaitant elle aussi assurer la promotion d'une pratique dont elle a l'expérience, va favoriser l'implantation « rapide » du dispositif, qui intervient dans la foulée de la décentralisation (2). Toutefois, on observe que les comités de ligne sont principalement cadrés et gérés par l'administration du STIF, les élus n'ayant que très peu d'influence directe (3). Or malgré une différence dans la définition des enjeux liés aux comités de ligne et le cloisonnement de leur gestion, les comités de ligne semblent bel et bien sujet à des préoccupations montantes concernant leur capacité à inclure « l'utilisateur » lambda et ce, quelques années seulement après leur mise en place.

##### **1) La régionalisation du STIF et les avocats régionaux**

Le Syndicat des Transport d'Ile-de-France (STIF) est créé en 2000, suite à la loi SRU<sup>1926</sup>, en lieu et place du Syndicat des Transports Parisiens (STP), dirigé par l'Etat et en charge depuis 1959 de l'organisation des transports en Ile-de-France. A l'origine, le STIF regroupe l'ensemble des collectivités locales, sous tutelle de l'Etat, à savoir les huit conseils généraux et le conseil régional. Le STIF se dote alors d'un conseil pluripartite et d'un nouveau type de fonctionnement : le conseil

---

<sup>1926</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Pour rappel, cette loi prévoit la généralisation du transfert de la compétence des transports ferroviaires de voyageurs aux conseils régionaux.

d'administration passe de 24 à 34 membres et le 7 décembre 2001, le conseil régional siège pour la première fois au sein de ce conseil. L'arrivée du conseil régional dans la nouvelle structure coïncide avec la signature des premiers contrats d'exploitation entre le STIF et les opérateurs de transports (SNCF et RATP). En 2004, l'Etat se retire et laisse le conseil régional comme gestionnaire majoritaire de la structure<sup>1927</sup>, disposant de 15 conseillers sur 29 au total<sup>1928</sup>. Le 15 mars 2006, le premier conseil sous présidence régionale se tient. Le STIF se dote également de structures nouvelles : bureau (composé d'administrateurs élus)<sup>1929</sup> et commissions thématiques<sup>1930</sup> constituent désormais l'architecture politique du STIF.

En à peine cinq ans, la gestion des transports régionaux d'Ile-de-France est donc transférée d'une structure étatique très ancienne et monopolisée à une nouvelle structure plurielle confiée au leadership régional, en application de la loi SRU prévoyant la régionalisation des politiques des transports. Cette régionalisation est d'abord et avant tout l'occasion d'un conflit durable entre le conseil régional et l'Etat, concernant essentiellement les compensations financières proposées par l'Etat et jugées insuffisantes par la région<sup>1931</sup>, ralentissant la mise en place concrète du STIF. Mais il semble également que la transformation du STP en Autorité Organisatrice de Transport (AOT), pilotée par le conseil régional, soit le théâtre d'un changement plus discret : l'adoption de dispositifs « participatifs » attachés depuis la loi SRU à l'exercice de cette compétence. Dès 2001, le Comité des Partenaires des Transports Publics (CPTP), prévu la loi SRU, est mis en place par le STIF. Ce comité regroupe sept membres représentant les organisations syndicales, cinq membres représentant les organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires, cinq membres représentant les usagers des transports collectifs et sept membres des collectivités participant au financement des services de transport de voyageurs d'Ile-de-France. Ce conseil, réuni au moins deux

---

<sup>1927</sup>Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 37.

<sup>1928</sup> Les autres institutions siégeant au conseil d'administration sont : 5 représentants de la ville de Paris, 1 représentant pour chaque département, la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

<sup>1929</sup> Le bureau se compose du Président du STIF (Jean-Paul Huchon), d'un vice-président pour chaque type de collectivités représentées (Région, Paris, Petite couronne, Grande couronne), des présidents de commission, des représentants de la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris et des établissements publics de coopération intercommunale.

<sup>1930</sup> En 2006, le STIF se dote de cinq commissions : offre de transport, investissements et suivi du contrat de projets, économique et tarifaire, qualité de service, démocratisation.

<sup>1931</sup> La décentralisation du STIF devant prendre effet au 1<sup>er</sup> juillet 2005, l'annonce de l'Etat, le samedi 18 juin 2004 des montants de la compensation financière offerte au conseil régional en sa qualité d'organisation pilote du STIF provoque la colère des responsables du conseil régional. Les 529 Millions d'Euros proposés sont largement en deçà des sommes estimées et réclamées par le conseil régional. Dans une communication devant l'assemblée plénière du conseil régional, en date du 23 juin 2004, Jean-Paul Huchon dénonce violemment cette proposition, la qualifiant d'inacceptable et refusant ainsi l'adoption du STIF. Le même jour, le conseil régional vote une délibération (conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 38-05 du 23 juin 2004) stipulant qu'il s'oppose aux propositions de compensation et refuse de désigner ses représentants au sein du STIF. Les négociations entre la région et l'Etat vont alors mettre un an à trouver une issue.

fois par an pour consultation, est la première application au sein du STIF des opportunités de concertation offerte par la loi SRU. Progressivement, à l'instar des autres régions observées jusqu'à présent, ces penchants « participatifs » sont poussés et accentués. Ce phénomène d'accentuation est à la fois exceptionnel et commun : exceptionnel, car l'élection de mars 2004 n'est pas le principal facteur explicatif de l'approfondissement des dispositifs participatifs du STIF ; commun, car, encore une fois, l'approfondissement des modalités « participatives » sont portées comme une revendication par un élu, dont les trajectoires politiques, associatives et militantes éclairent les intentions et les ambitions.

Cet acteur est un conseiller régional communiste. Il débute sa carrière militante à l'âge de treize ans (en 1958) au sein des Jeunesses Communistes. Engagé contre la guerre d'Algérie, devenu responsable syndical (UNEF) au sein de l'école dentaire qu'il intègre, il devient représentant des étudiants dentaires lors des négociations qui s'ouvrent dans la profession en 1968. S'il ne rentre au PCF qu'en 1972, c'est parce qu'il constate que le parti ne parvient pas à appréhender les aspirations « démocratiques » de l'époque :

« En 68, je suis marqué par... et ça à voir avec le sujet qu'on envisage aujourd'hui, je suis extrêmement marqué par l'incapacité du Parti Communiste de s'emparer de ce qui montait comme aspiration sur la démocratie, sur l'autogestion. Quelque chose qui m'avait marqué très profondément. Donc quand j'ai fait mon adhésion au Parti Communiste c'est aussi dans cet esprit là, pour contribuer à faire évoluer les choses. Je dois dire de cette époque, de 72 à aujourd'hui, c'est pas un échec, mais enfin ça correspond pas à ce que je souhaitais. On est loin du compte et les retards accumulés se sont peut être réduits mais en tout cas pas rattrapés. Je le dis très ouvertement, parce que ça inspire une partie de mes combats aujourd'hui. » (Entretien, élu)

Après un temps d'exercice libéral du métier de dentiste, il rejoint le conseil général de Seine-Saint-Denis dans les années 1980, où il tente de développer des programmes de santé publique. Il entame alors une carrière politique modérée : présent sur les listes régionales PC en 1992, il devient conseiller régional en 1995, en remplacement d'un élu démissionnaire. Le conseiller régional choisit alors de ne pas briguer d'autres mandats mais d'ancrer son action au cœur du militantisme sur son territoire d'appartenance :

« Je ne suis pas élu local. Je n'ai jamais été élu local, c'est un choix. [...] c'est une position de principe, c'est le refus de tout cumul de mandat. Donc ce choix... la question s'est pas posée à partir de 95. Mais à partir de 95 quand j'ai été conseiller régional, je n'ai jamais ambitionné, jamais choisi d'avoir une fonction élective au niveau local. Par contre une très grosse implication au niveau local, au niveau territorial. C'est-à-dire que... à la fois au niveau des mobilisations, tout ce qui est action, comme militant communiste à l'époque. » (Entretien, élu)

Poursuivant son activité professionnelle, l'élus régional se rapproche, à la fin des années 1990, des mouvances altermondialistes qu'il suit avec le plus vif intérêt. A cette occasion, il découvre les premières expériences qu'il identifie comme participatives, des expériences essentiellement municipales et appuyées sur l'exemple brésilien :

« [La démocratie participative] c'est les tentatives d'un certain nombre de villes... moi je suis dans les villes, par exemple à Saint-Denis, mais y a d'autres villes qui ont développé la démocratie participative, au travers... après avoir pris des contacts avec le Brésil par exemple, Porto Alegre etc. ces fameuses expériences de démocratie participative, à une période fleurissante de l'altermondialisme etc. Elles ont développé des comités de quartier, des structures participatives au niveau des quartiers, avec des rencontres, ce qu'ils appelaient les rencontres « bonjour voisin » et donc des choses qui offraient une certaine possibilité. » (Entretien, élu)

Cet attrait pour les questions de démocratie participative se combine avec une distance de plus en plus prononcée vis-à-vis de la ligne officielle du PCF. Les élections régionales de 2004 et l'alliance entre le PCF et les listes Alternatives Citoyennes, sont ainsi l'occasion de formuler un positionnement politique proche de celui des représentants des mouvances « citoyennes » et notamment de celui portée parla vice-présidente en charge de la démocratie régionale :

« Je l'avais très forte [la dimension démocratie participative]... j'ai donc, dans mon activité au Parti communiste, j'avais été extrêmement acteur des Espaces Citoyens qui à un moment avait consisté de la part du Parti communiste de mettre en œuvre... pour rattraper un peu le retard sur les positionnements sur l'autogestion... qui consistait à faire un lien étroit, au niveau local au niveau territorial, réduit, entre les militants et le mouvement social etc. Sauf que ça restait quand même instrumentalisé. Et donc après y avoir consacré beaucoup de temps et avoir été un acteur, je me suis aperçu que cette dimension là elle avait du plomb dans l'aile et qu'il fallait la retrouver d'une autre façon. Et donc en 2004, donc les préparatifs de l'élection, la préparation de l'élection, ce qui s'est fait dans la combinaison entre différentes forces, donc c'est un groupe communiste, Alternatives citoyennes et... [...] Y en avait quelques uns comme moi, d'autres, qui étaient très marqués par l'irruption du mouvement social et par les questions de démocratie, d'intervention citoyenne. Mais la majorité était hors parti, hors champ du parti et c'est ce qui a fait l'originalité de la liste... [...] Le groupe auquel j'appartiens aujourd'hui et les mises en œuvre de ce qu'on a proposé sont issus de cette alliance. » (Entretien, élu)

Suite aux élections régionales de 2004, l'élus s'émancipe quelque peu des orientations de la ligne officielle du PCF, pour devenir un animateur de la mouvance Gauche Unitaire, prônant une alliance entre les différentes composantes de la gauche radicale et du mouvement social. Porteur d'une

conception politique de la démocratie très proche de celle du mouvement social<sup>1932</sup>, souhaitant assurer la promotion d'une « démocratie active »<sup>1933</sup>, le conseiller régional devient, à partir de 2004, le principal artisan de l'approfondissement des détours participatifs du STIF, notamment par l'adoption d'un dispositif de comité de ligne en Ile-de-France.

En effet, en sa qualité d' élu régional, réélu en 1998 et en 2004 et de membre de la commission transport du conseil régional<sup>1934</sup>, l' élu siège au sein du conseil d' administration du STIF depuis 2000. Vivant en tant qu' élu l' avènement du « fait régional » en matière de transport en Ile-de-France, puis la décentralisation du STIF, c' est pourtant sous l' influence d' un autre combat « local » mené sur son territoire d' ancrage que l' élu communiste agit au sein du STIF : celui des usagers des transports publics. L' élu de Seine Saint-Denis est notamment très concerné, actif et vigilant aux problèmes rencontrés sur une des lignes de métro parisien les plus problématiques en termes d' irrégularité de desserte, la ligne 13<sup>1935</sup>, reliant le département de Seine Saint-Denis et la ville de Paris :

« Sur le terrain, j' étais extrêmement investi sur les questions de transports [...]. Et donc je n' ai pas attendu d' être dans l' institution pour être partie prenante de toutes les actions dans... au niveau du territoire où je rayonne, Saint-Denis et tout ce qui est Plaine Commune, tout le secteur Nord Est, pour être investi en tant que militant en tant qu' élu etc. mais sans en avoir de responsabilité au niveau institutionnel. Et ensuite le passage à l' institution, il s' est appuyé et sur une volonté de pousser les feux et d' intervenir encore plus efficacement, d' avoir plus de disponibilités. De ce point de vue-là j' ai pas été déçu. » (Entretien, élu)

---

<sup>1932</sup> « Je pense que la démocratie est un moteur. C' est pas simplement une position morale. Ça l' est d' ailleurs aussi parce qu' il est juste aujourd' hui de dire que les individus doivent être... et les personnes, les habitants, les salariés doivent être participants, même si c' est pas l' air du temps, mais doivent pouvoir intervenir sur les choix qui les concernent, bon. Ça c' est une position de principe. Et elle est peut-être morale mais y a également une dynamique politique autour de ça. C' est que quand c' est le cas c' est plus jamais pareil et les fondamentaux, les grands enjeux qui surdéterminent la vie des gens, peuvent être appropriés par les gens eux-mêmes. Si c' est pas le cas, les politiques peuvent toujours dire on va vous expliquer ce qui se passe, ils sont pas entendus, ils sont pas crus et a fortiori quand c' est pas clair et quand c' est pas énoncé d' une façon crédible. » (Entretien, élu)

<sup>1933</sup> « Mais alors là, c' est là où j' en viens, c' est que je pense que la démocratie participative a été un moment (Interruption)... je pense que ça fonctionnait trop sous l' angle on va vous donner de la formation, on va vous tenir au courant des décisions qui sont prises par les autorités, par les techniciens, par les experts etc. vous pouvez corriger à la marge mais ça s' arrête là quoi. Eventuellement y a un peu de régie pour avoir un budget participatif extrêmement réduit et qui est vraiment peanuts par rapport aux enjeux majeurs que rencontrent les gens dans leur vie quotidienne. Et donc moi je suis pour un principe qui est ne pas déposséder bien entendu la dimension électorale et représentative et l' assortir d' une démocratie active et non plus consultative par l' intermédiaire du thème de la démocratie participative. Parce qu' elle n' est que consultative. Et donc moi je suis pour des principes de démocratie active. » (Entretien, élu)

<sup>1934</sup> Il est par ailleurs président de la commission « Politique de la ville » depuis 2004.

<sup>1935</sup> « L' expérience majeure qu' il y a eu, c' est autour d' une thématique très lourde qui y a autour de la ligne 13, qui est emblématique, connue au niveau national. La ligne 13 c' est une ligne très populaire et qui dysfonctionne très lourdement. Depuis des années et des années. Et donc là il y a un affrontement très fort avec beaucoup de mobilisations, qui se sont succédées etc. Et là-dessus on a pu faire prendre en compte... on a continué le combat et on a été à l' origine d' ailleurs de la prise en compte par l' institution de projets de rénovation et de transformation de cette ligne. Alors je vous passe les détails de ce point de vue là. Mais on a combiné avec une exigence qu' on crée... parce qu' il y avait beaucoup de mobilisations d' usagers, d' associations etc. Qu' on crée un dispositif de suivi de tout ce qui était comme réflexion pour trouver des solutions. Donc ça s' est transformé... les comités de suivi avec des études qui sont produites, qui ont été produites, ça s' est transformé en comités de ligne. » (Entretien, élu)

Suite à la décentralisation totale du STIF en 2004, le conseiller régional se présente au titre d'administrateur du STIF. Cette position lui permet de proposer au nom du groupe CACR la mise en place d'une commission « démocratisation » au sein du STIF. La présidence de cette commission, une fois créée, lui est tout naturellement confiée. Le but de cette commission est de positionner la nouvelle AOT face à l'enjeu d'une démocratisation de son action, qui se décompose très concrètement en deux volets, à savoir l'approfondissement des procédures d'enquête publique et l'adoption des comités de ligne :

« [*Le but*] c'est d'insérer, enfin d'irriguer toutes les décisions du STIF, tout le fonctionnement du STIF d'éléments de démocratie, donc de la place des usagers et des salariés des entreprises publiques de transports. A la fois un état d'esprit, donc, améliorer tout ce qui concerne les consultations publiques, parce qu'il y a un certain nombre d'actes, des procédures qui prévoient des consultations, les enquêtes publiques etc. lui donner beaucoup plus d'ampleur, beaucoup plus de rayonnement, beaucoup plus de prise en compte des opinions mais aussi structurer cette démocratie au travers d'instances permanentes officialisées, avec l'ensemble des acteurs des transports, incluant donc les associations d'usagers, de salariés etc. que sont les comités de ligne. » (Entretien, élu)<sup>1936</sup>

La proposition d'adopter les comités de ligne est donc portée par la commission démocratisation à partir de 2006. Si le conseiller régional connaît les comités de ligne et en propose l'adoption au STIF par l'intermédiaire de la Commission Démocratisation, c'est notamment par le biais des expériences « provinciales », qu'il évoque sans pour autant s'y référer de manière très précise :

« Elle (*l'idée*) est venue de l'expérience en province, notamment des comités de ligne qui existaient, SNCF. Et du fait qu'on est empreint de la dimension démocratie participative et donc la question sur les transports avec des millions d'usagers quotidiens etc. qui sont... qui étaient dépossédés de toute possibilité d'intervention, quoi, de donner leur point de vue et de faire de propositions etc. Et donc très rapidement, pour ceux, pour moi, pour d'autres qui étaient dans le domaine des transports, ça nous est... comment dire... ça nous est venu que il était nécessaire de créer de nouveaux dispositifs. » (Entretien, élu)

---

<sup>1936</sup> Lors du colloque organisé par la coalition en charge de la démocratie régionale en décembre 2006, l'élu communiste présente la commission démocratisation comme un levier permettant de dépasser la frilosité de l'Etat : « Pour les grandes institutions, comme le Syndicat des Transports d'Île-de-France, la question de la démocratie est posée dans le quotidien comme dans la définition même de l'organisation des transports. L'Etat n'a pas voulu ouvrir le conseil d'administration aux représentants d'usagers. C'est un refus de démocratie. Les principaux intéressés, ceux qui sont concernés par l'utilisation des transports, n'ont pas le droit à la parole et ne peuvent pas influencer sur les décisions. Il existe une présence consultative, mais nous sommes loin du compte. La démocratie active supposerait la présence de représentants des usagers et des associations au sein du conseil d'administration. Par l'instauration d'une commission Démocratie, nous devons veiller à ce que la parole des uns et des autres, sur le fonctionnement des infrastructures et des offres de transport, soit respectée. Aujourd'hui, aucun des projets n'est envisagé avec les intéressés », in Conseil régional Ile-de-France, *Les rencontres régionales de la démocratie en Ile-de-France*, samedi 9 décembre 2006, actes du colloque, pp. 74-75

Usager de la ligne 13, familier des mobilisations associatives d'usagers et militant de la démocratie participative, l' élu souhaite également, à travers l'adoption des comités de ligne, créer un nouveau rapport de force, semblable à celui promu dans les autres régions. Ce rapport est pensé sous forme triangulaire : région, opérateurs et « acteurs locaux ». Les comités de ligne constituent pour l' élu une troisième « force » désormais intégrée au dialogue entre AOT et opérateurs :

« C'est une troisième composante. Il y a une composante électorale, il y a une composante qui se manifeste à travers du STIF aujourd'hui, puisqu'il y a une décision politique, c'est les élus effectivement qui décident des choses. Il y a une composante technique et opérationnelle, que sont les opérateurs, les entreprises publiques et privées de transports. Et il y a une troisième composante, alors elle reste à être élargie encore, renforcée et tout qui est constitué par les usagers... par les acteurs des transports. Les acteurs. Au plus près du terrain et au plus près de la réalité quotidienne, du vécu de ceux qui travaillent sur les réseaux ou qui utilisent les réseaux de transports. » (Entretien, élu)<sup>1937</sup>

La commande politique à l'origine de la mise en place des comités de ligne est donc officiellement émise à partir du printemps 2006. Mais cette incitation à plus de participation s'en tient aux principes généraux : ni les participants, ni les modalités de participation, ni le cadre décisionnel de cette participation n'apparaissent dans les prises de position de la Commission Démocratisation. Pour exister, les comités de ligne doivent s'insérer dans le maillage administratif du STIF, fait de fonctionnaires nouvellement « régionalisés » et porteurs des déclinaisons concrètes en matière de comités de ligne.

## 2) L'administration du STIF : soutien et filtre.

Le STIF, héritier du STP a une histoire longue, principalement portée et incarnée par les agents techniques et administratifs qui le composent. Or, c'est précisément un de ces agents qui va constituer le premier relai de la proposition des comités de ligne au sein des équipes techniques et opérationnelles du STIF. Cet agent débute sa carrière en tant que fonctionnaire d'Etat en 1986, date à laquelle il intègre la direction générale des Postes Télégraphes et Téléphones. En charge des relations

---

<sup>1937</sup> L'enjeu d'un rééquilibrage des « forces » en présence dans le domaine de la politique des transports est également affirmé publiquement par l' élu régional : « Il faut aller beaucoup plus loin. Instaurer véritablement le règne de la démocratie dans un domaine, un champ, où la question de la technique, de la technocratie pèse très lourd. Cela n'enlève rien aux qualités des techniciens, qui contribuent à déterminer des choix, mais il est quand même inconséquent que l'ensemble des intéressés ne puissent pas donner leur avis sur ces choix. Le contrat de projets va bientôt être d'actualité. Les populations ne sont pas concernées directement. Autrement dit, les priorités qui seront accordées à telles ou telles infrastructures ne seront pas décidées avec l'ensemble de la population. Elles le seront indirectement par les élus, mais on se trouve toujours dans la dualité entre démocratie participative et démocratie représentative. Il faut qu'il y ait partout des comités d'axes, partout des comités de pôles, partout des comités de lien permanents. Il faut aussi veiller au retour d'information. Lorsqu'il y a réalisation d'infrastructures, avec des travaux, la communication doit être permanente. », in Conseil régional Ile-de-France, *Les rencontres régionales de la démocratie en Ile-de-France*, samedi 9 décembre 2006, actes du colloque, p. 75



sociales et des moyens socioculturels de l'entreprise, il rejoint en 1990 le Groupement d'Intérêt Général qui se voit alors confier la gestion de ces activités. C'est en 1994 que le fonctionnaire rejoint le Syndicat des Transports Parisiens, quelque temps après la déstructuration de son ministère d'attachement. Cette réorientation de carrière le propulse alors dans un milieu technique inconnu, mais dont les enjeux ne le laissent pas indifférents. En effet, à l'instar du conseiller régional communiste, l'agent administratif est un usager des transports en commun :

« Je suis usager des transports quand même depuis l'âge de vingt ans. [...] Depuis 23 ans, je fais entre deux heures, à deux heures et demie de transport aller-retour par jour. J'avais une forte sensibilité à cette question, en tant qu'usager des transports, avec vraiment cette notion que si on peut... qu'en améliorant les transports on peut améliorer la vie des usagers et donc des franciliens au quotidien. Ça j'en étais personnellement fortement convaincu avant de rentrer au STIF. Cette conscience que les transports pesaient très fortement sur la vie de l'usager étaient même structurant par rapport à un certain mode de fonctionnement, pouvait, pardonnez-moi l'expression, mais pourrir aussi la vie de l'usager, puisque je l'ai vécu, ça j'en avais conscience. »

(Entretien, fonctionnaire)

Au sein du STP, de 1994 à 2000, le fonctionnaire occupe différentes responsabilités dans le cabinet des directeurs successifs : il s'occupe notamment d'un comité de concertation interne auprès des opérateurs et intervient ponctuellement sur des suivis de courrier ou des demandes d'usagers. En 2000, lors de la création du STIF, il devient secrétaire général du Conseil d'Administration et participe à la rédaction des nouveaux statuts. Le fonctionnaire vit alors les années 2001-2005 comme des années d'attentisme, de blocage, liées aux positions de retrait de l'Etat et des tentatives d'affirmation des collectivités. La décentralisation vient dénouer la problématique. Le basculement de 2005 correspond pour lui à l'émergence du STIF en tant qu'entité décisionnelle politique à part entière :

« Il y a eu des changements importants et majeurs. Le premier changement important, l'Etat avait certes initié un certain nombre de processus, mais il faut jamais oublier que l'Etat lorsqu'il était majoritaire au STIF, l'Etat était aussi le propriétaire de la RATP et de la SNCF. [...] Et rien que ça, le fait qu'on se retrouve avec une entité où ce sont les élus qui sont en prise directe, en responsabilité directe, sur l'organisation du transport, avec des contrats où ils ont des idées de modernisation, forcément le STIF se retrouve plus en situation d'AO » (Entretien, fonctionnaire)

Le changement de nature des relations entre le STIF et les opérateurs, incarné par l'importance croissante des négociations liées aux contrats d'exploitation (en 2000, 2004 puis 2007), est également vécu par le fonctionnaire comme la cause de l'avènement d'une nouvelle figure au sein de la réflexion menée par le STIF : l'usager, défini alors comme le nom d'emprunt de l'électeur.

« Avec la décentralisation, l'usager il redevient électeur. L'usager, d'un seul coup il redécouvre son rôle d'électeur, si vous voyez ce que je veux dire. Très, très vite, il ya une proximité très forte et l'usager a très vite compris, puisque la région notamment a fait beaucoup, beaucoup de publicité sur la décentralisation et sur le fait qu'elle est en responsabilité du STIF, certes avec les autres collectivités, mais elle est en responsabilité première. Elle a beaucoup communiqué là-dessus. Et très vite l'usager s'est dit ha mais oui, mais tiens, si c'est le président Huchon qui dit qu'il est responsable et tout ça, moi ça me va bien, je vais lui écrire, je vais lui dire tout ce qu'il peut faire pour améliorer le transport et s'il le fait pas, je saurai lui rappeler par mon bulletin de vote. Bon je caricature un peu, mais c'est clair que dans un STIF décentralisé, l'usager électeur pèse beaucoup plus. » (Entretien, fonctionnaire)

La politisation du STIF correspond alors à l'explosion des demandes et des sollicitations de toute sorte en provenance des usagers et à destination du STIF. En 2004, un service spécifiquement dédiées aux « réclamations voyageurs » est constitué. Il est directement attaché au cabinet du président du STIF. Ce service est progressivement débordé par les réclamations, fait imputé directement par le fonctionnaire au changement de statut du STIF :

« On avait constitué en 2004 un service relation voyageurs. Parce qu'on voyait qu'il y avait de plus en plus de réclamations qui nous parvenaient. Ne serait-ce que clairement on commençait à parler de plus en plus du STIF, il y avait des débats avec la décentralisation. Et puis avec la décentralisation, le nombre de réclamations, par courrier, mais surtout par mail, a explosé. Certes, on n'est pas sur les valeurs des entreprises de transport elles-mêmes, mais on reçoit 500 mails ou courriers par mois, minimum. Et on peut faire des pointes lors des grèves, lors des hausses tarifaires à 600, 700. Facilement. Et cette explosion elle est arrivée avec la décentralisation. » (Entretien, fonctionnaire)

Dans le prolongement de ce constat, le fonctionnaire constate que la proposition des comités de ligne, survenue en 2006, émerge également à travers des pressions associatives et politiques, corrélées les unes aux autres. Les élus régionaux ne sont pas les seuls acteurs à réclamer les comités de ligne. Evoquant une proposition originellement portée la FNAUT (intégrée au CPTP depuis 2001) et répercutée par les élus régionaux, les comités de ligne sont perçus comme le corolaire de la politisation du STIF :

« Les comités de ligne on a commencé à en entendre parler via la FNAUT, très franchement. C'est la FNAUT qui, lors de discussions que j'ai pu avoir avec la FNAUT au début des années 2000... parce qu'il y avait des comités de ligne qui se mettaient progressivement en place notamment en Alsace, qui avait commencé à mettre ses premiers comités de ligne en 97, 98 [...] On en avait entendu parler mais on s'était pas plus intéresser que ça, nous on était plus dans notre fonctionnement problématique par rapport à la montée en puissance des usagers aux réclamations des usagers. [...] Et à vrai dire cette notion de comités de ligne elle a commencé vraiment à

apparaître et à être portée avec la décentralisation, lorsque la commission de démocratisation a été créée. Son *président communiste*, la mise en place des comités de ligne, c'est une notion qu'il a portée dès la première réunion de la commission démocratisation. Je veux dire c'est parce qu'il y avait cette instance officielle qui a été créée au sein du conseil du STIF qu'il y a eu une caisse de résonance, une volonté politique surtout d'un courant d'un parti politique qui a pu s'exprimer, qui a pu se faire entendre. C'est-à-dire que régulièrement, on a commencé à approfondir toutes les problématiques usagers, on a demandé à la SNCF et la RATP de venir devant cette commission démocratisation faire le point sur la concertation qu'elle avait avec les usagers » (Entretien, fonctionnaire)

La proposition politico-associative trouve un écho favorable auprès du fonctionnaire, qui prend la responsabilité de superviser la mise en place des comités de ligne. Toutefois, l'opérationnalisation du dispositif se fait concrètement par le biais d'un recrutement au sein du service exploitation du STIF<sup>1938</sup>. Ainsi, en juin 2007, un nouvel agent est recruté et se voit confié deux dossiers : premièrement la gestion du matériel roulant en Ile-de-France, deuxièmement la mise en place et la coordination des comités de ligne. En l'occurrence, cette deuxième mission ne lui est pas confiée par hasard. En effet, le technicien a vécu le fonctionnement de ce type de dispositif dans deux régions successivement au cours de sa carrière. Recruté en 2002, en tant que contractuel au sein de la direction transport du conseil régional Rhône-Alpes, il vit en tant qu'agent la mise en place des GTC. Au terme d'un an de disponibilité (2003-2004) durant lequel il passe et obtient le concours d'attaché territorial, il rejoint en 2004 la région Centre dont il devient responsable du service TER et supervise à ce titre les Comités Locaux d'Animation et de Développement, équivalents des comités de ligne. Entre 2002 et 2007, son activité professionnelle est donc fortement corrélée aux comités de ligne. Emergents en région Rhône-Alpes, « beaucoup plus ancré dans le fonctionnement de la direction des transports » (Entretien, fonctionnaire) en région Centre, les comités de ligne sont un exercice connu et maîtrisé par le fonctionnaire. Son arrivée au STIF coïncide avec une commande politique très forte concernant l'implémentation des comités de ligne :

« Alors quand j'arrive au STIF moi en juin 2007, moi j'ai très clairement dans ma feuille de route la mise en place des comités de ligne et on part de la feuille blanche. A l'époque la seule chose qui pourrait à la rigueur ressembler et encore de très loin à un comité de ligne, c'est un comité de suivi du projet de prolongement de la ligne 13 du métro, qui a été mise en service au mois de juin dernier, qui associait les associations d'usagers et les collectivités concernées. » (Entretien, fonctionnaire)

---

<sup>1938</sup> Le STIF est doté d'une direction de l'exploitation composée de quatre services : offre ferroviaire, offre routière et contrats OPTILE, politique de services et études d'exploitation, intermodalité et PDU. Au total, le STIF compte quatre directions : celle de l'exploitation donc, la direction du développement, des affaires économiques et tarifaires, la direction des projets d'investissement et enfin la direction des services comptables et financiers.

C'est donc à cette équipe administrative restreinte, composée du secrétaire général du CA et du tout nouveau chargé de mission, qu'est confiée la tâche d'opérationnaliser la commande politique des comités de ligne. Et comme nous allons le voir, le dispositif, mis en place par l'administration du STIF, se fait largement en dehors du giron régional, laissant les élus porteurs de la proposition constater (plus qu'agir sur) le fonctionnement concret du dispositif.

### 3) Un dispositif « contrôlé » et « observé »

La mise en place des comités de ligne repose quasi exclusivement sur les compétences du chargé de mission et du rapide travail comparatif réalisé en compagnie du secrétaire général. Le dispositif doit en effet être créé *ex nihilo*<sup>1939</sup>. La maîtrise de l'agent et la production de documents d'étude par les associations d'utilisateur à l'échelle nationale<sup>1940</sup> constituent le socle d'élaboration du dispositif, permettant aux agents du STIF d'en proposer une première formule dès l'été 2007. Les comités de ligne sont ainsi officiellement mis en place grâce aux contrats d'exploitation quadriennaux signés au début de l'année 2007 entre le STIF et les opérateurs (SNCF et RATP). Ces contrats, qui prévoient les conditions d'exploitations, les critères de régularité, de suivi et d'engagements des entreprises publiques de transport, institutionnalisent l'existence des comités de ligne. Les chartes des comités sont effectivement jointes en annexe aux contrats. Ainsi, les comités de ligne SNCF et RATP fonctionnent selon des modalités très proches mais distinctes.

La première charte de fonctionnement (signée avec la SNCF) signale que « le STIF souhaite instaurer les moyens d'un dialogue de proximité avec les représentants des usagers et les élus locaux afin d'éclairer les décisions en matière de développement du service de transport au travers d'instances de concertations, les comités de ligne »<sup>1941</sup>. Ces derniers se voient confier la mission « d'instaurer un échange entre les représentants des usagers, les élus locaux, les exploitants et l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France dans le but de développer et d'améliorer la qualité du service de transport public de voyageurs », mais également de répondre « à la volonté de coordonner plus étroitement les différents acteurs du transport public, au-delà des relations institutionnelles entre le STIF, la SNCF et RFF », sans pour autant se substituer aux relations bilatérales préexistantes. Les comités de ligne apportent donc un supplément de dialogue lors de négociations déjà ouvertes. Ils sont définis comme des lieux et plus précisément des « instances de dialogue sur le fonctionnement des réseaux », « lieux d'écoute et d'expression des besoins », activés

---

<sup>1939</sup> « Donc on est parti de la feuille blanche, donc j'ai complètement capitalisé ce que j'avais pu faire pendant trois années à la fois en Rhône-Alpes et en région Centre. » (Entretien, fonctionnaire)

<sup>1940</sup> Courivault Daniel, *Les instances de concertation sur les transports régionaux*, Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports, novembre 2006, 83 p.

<sup>1941</sup> Convention d'exploitation Région/SNCF, *Annexe 8 : charte de fonctionnement des comités de ligne*, 2007, 4 p.

ponctuellement sur un ensemble de sujets prédéterminés<sup>1942</sup>. La charte certifie qu'au-delà de l'élaboration d'une vision commune des problèmes et du partage d'information, « les observations et les propositions émises lors des réunions alimenteront les études et décisions de l'autorité organisatrice ». Les comités de ligne se concentrent dans un premier temps sur les réseaux ferrés (ni métro, ni bus) et sont réunis en cas de « problèmes » apparus spontanément et/ou à gérer<sup>1943</sup>. Les comités se composent des membres du CPTP, des opérateurs<sup>1944</sup>, des acteurs politiques locaux<sup>1945</sup>, des différents services du STIF, des administrateurs du STIF membres de la Commission Démocratisation, mais également d'une pluralité d'acteurs « associatifs » : des « représentants des associations d'usagers et de consommateurs membres du Comité des partenaires du transport public »<sup>1946</sup>, des « associations représentatives des usagers de la ligne », des « groupements d'associations d'échelle régionale ou nationale d'usagers ou de consommateurs non-membres du Comité des partenaires du transport public ». Il est également indiqué qu'au-delà de cette représentation associative, la présence de « l'utilisateur » est un sujet potentiel d'action du comité de ligne :

« Dans le cadre d'expérimentations, il pourra être envisagé d'ouvrir les comités de ligne à des acteurs de la démocratie locale (conseils de quartiers,...) et à d'autres formes de représentation des usagers (volontaires, tirés au sort,...) »<sup>1947</sup>.

Ces comités sont convoqués<sup>1948</sup> et organisés par le STIF (notamment la définition de l'ordre du jour), mais la présidence des séances est confiée à un élu. Les règles de fonctionnement du comité de ligne détaillent le contenu des deux missions confiées aux présidents de comités, c'est-à-dire *représenter* le STIF et *animer* les comités de ligne. D'une part, la « représentation » consiste à « rappeler le cadre institutionnel de fonctionnement des transports publics en Ile-de-France », « présenter le contexte et

---

<sup>1942</sup> L'information et la consultation des acteurs locaux sur la politique du STIF en matière d'organisation et de développement du réseau de transport public, l'expression des associations représentant les usagers et des autres partenaires du transport public sur les conditions d'exercice du service, la prise en considération des attentes et besoins des participants en matière de développement de l'offre, la coordination des différents acteurs du transport public.

<sup>1943</sup> Les comités de ligne doivent être réunis dans les cas suivants : « difficultés structurelles et récurrentes de qualité de service : capacité, ponctualité, régularité, information des voyageurs », « présentation des orientations pour les refontes d'offre (projet cadencement, nouveaux matériels) », « développement de l'intermodalité : parc-relais, vélo-station, complémentarité des réseaux », « suivi des plans d'actions mis en place pour les axes les plus fragiles ».

<sup>1944</sup> Les opérateurs sont représentés par différents services de ou des opérateurs concernés (dont le directeur de ligne ou son représentant), un représentant de RFF, un représentant de la RATP lorsqu'il s'agit d'une ligne exploitée conjointement avec la SNCF. Les élus informent au besoin du nom de leur représentant en réponse aux convocations. Les administrateurs du STIF membres de la Commission Démocratisation peuvent assister aux comités de ligne.

<sup>1945</sup> Par acteurs politiques locaux, il est entendu les maires des communes gares de la ligne, les intercommunalités traversées par la ligne, les conseils généraux des départements desservis et les régions limitrophes (pour les TER assurant une desserte en Ile-de-France).

<sup>1946</sup> Les « représentants des autres collègues constituant le Comité des partenaires du transport public » sont également invités à assister aux comités de ligne.

<sup>1947</sup> Convention d'exploitation Région/SNCF, *Annexe 8 : charte de fonctionnement des comités de ligne*, 2007, 4 p.

<sup>1948</sup> La charte précise que les comités de ligne se réunissent « chacun au moins une fois tous les 18 mois ». Les réunions sont annoncées par courrier aux participants dans un délai de trois semaines avant leur tenue.

les enjeux de la politique des transports », « développer la mission des comités de ligne et en faire respecter les règles de fonctionnement », « veiller à l'intérêt général dans l'écoute des attentes locales ». En d'autres termes, les présidents ont pour mission de s'assurer que les personnes siégeant dans les comités de ligne abandonnent la défense d'intérêts particuliers pour jouer pleinement le rôle de « partenaire » du transport public. D'autre part, « l'animation » du comité de ligne est définie comme suit : « présenter la situation et les perspectives de la ligne », « instaurer un dialogue des participants sur le fonctionnement de la ligne », « assurer une équité de parole entre les intervenants », « assurer le suivi des demandes et propositions formulées ». Les comités de ligne sont définis par leur capacité à instaurer un dialogue serein, respectueux et garanti de résultats. La charte impose donc une série de contraintes aux différents protagonistes, censés assurer la tenue convenable des débats : le STIF et la SNCF « s'engagent à fournir en séance les éléments techniques d'une bonne compréhension du fonctionnement des transports publics en Ile de France en termes d'offre, de qualité de service et de besoins de mobilité », le STIF s'engage « à fournir en amont des réunions l'ordre du jour aux participants », « assure le secrétariat des réunions » et « rédige le compte rendu ». De leur côté, les opérateurs s'engagent à « participer systématiquement aux réunions », à « fournir l'ensemble des éléments techniques nécessaires à la constitution par les services du STIF du dossier du président du comité » et à « répondre aux sollicitations des membres du comité de ligne, soit en séance, soit par courrier, auprès de l'ensemble des membres du comité ». Outre ces règles de fonctionnement sous forme de droit et de devoir, la charte précise que le STIF est en mesure de solliciter la SNCF pour des présentations techniques et assure que les « propositions émanant des participants sont recensées et feront l'objet d'un retour d'information par l'envoi d'un document de suivi à l'ensemble des participants ». Enfin, les comités de ligne se tiennent à huis clos (aucune couverture de presse n'est autorisée) : pour les personnes non invitées, les comptes-rendus sont donc le seul moyen d'accéder au contenu des réunions.

La charte signée entre le STIF et la RATP est sensiblement similaire, malgré quelques légères différences<sup>1949</sup>. Une fois ces chartes signées, une dizaine de séances de comités de ligne se tiennent entre juillet 2007 et juillet 2009, réparties de façon inégale dans les zonages de comités prévus par la

---

<sup>1949</sup> La charte précise, par exemple, les raisons qui poussent le STIF à étendre les comités de ligne aux lignes de métro et bus : « Plusieurs Régions, autorités organisatrices des TER, ont mis en place de telles structures sur leur réseau ferroviaire. La particularité du STIF est d'intégrer, sur le territoire de la Région Ile-de-France, la totalité de l'offre de transport, de l'autobus au Transilien. Une telle diversité implique la mise en place de structures adaptées de périmètres variables. Les comités de ligne seront concentrés sur les axes ferroviaires, regroupés en sous-réseaux présentant une cohésion fonctionnelle, ainsi que sur les lignes de métro. Des structures adaptées seront, en tant que de besoin, mises en place par grands secteurs pour les questions relatives aux réseaux de bus et de tramway ». Il est également précisé que « des comités de ligne sont constitués si nécessaire sur les lignes du métro », que « des structures adaptées seront en tant que besoin constituées sur les lignes A et B du RER » et que « des structures adaptées seront, en tant que de besoin, mises en place par grands secteurs pour les questions relatives aux réseaux de bus et de tramway ». Cf Convention d'exploitation Région/RATP, *Charte de fonctionnement des comités de ligne*, 2007, 4 p.

charte (au total 9 secteurs pour 24 comités – cf. Annexe 9). Les séances se répartissent dans 11 zones<sup>1950</sup>, notamment les RER A, C et D et la ligne 13 du métro parisien, certaines zones ayant été l'objet de deux<sup>1951</sup>, voire de trois réunions<sup>1952</sup>. Les séances des comités de ligne sont présidées par des élus départementaux et régionaux, appartenant tous aux rangs de la majorité du conseil régional d'Ile-de-France<sup>1953</sup>. L'étude des comptes-rendus des réunions de ces comités (quinze au total) apporte les premières informations relatives à l'opérationnalisation des comités de ligne. Tout d'abord, les comités de ligne formalisent en réalité des cycles de réunion déjà à l'œuvre. La première réunion d'un comité de ligne francilien fait ainsi état de réunions passées (en mars 2007) rassemblant les mêmes acteurs. L'agent en charge des comités de ligne participe pour la première fois à cette réunion qu'il nomme à présent comité de ligne : il « présente le déroulement de la réunion en reprenant les conclusions de la réunion du 12 mars dernier » et annonce qu'il « assurera désormais la coordination des comités de ligne »<sup>1954</sup>. Ensuite, il apparaît que la logique des comités n'est pas territoriale : les réunions se tiennent au siège du STIF à Paris convoquant une série d'acteurs identifiés, en dehors de leur territoire d'ancrage. Les élus locaux de différentes collectivités constituent l'immense majorité des contingents de participants aux réunions. Parmi les acteurs associatifs présents, les membres du CPTP<sup>1955</sup> dominent : Eric Guerquin, représentant l'union régionale d'Ile-de-France UFC-Que Choisir (présent lors de deux séances), Monique Hindermann, représentant l'association Familles de France (trois séances), Jean-Pierre Lerosey, représentant la FNAUT Ile-de-France (quatre séances), comptent parmi les responsables associatifs présents lors de réunions concernant différentes zones de comité de ligne. Le noyau dur associatif est visible dès les

<sup>1950</sup> (1) Comité de ligne du RER A, Comité de ligne du RER B, (2) Comité de ligne du RER C, (3) Comité de ligne du RER D, (4) Comité de ligne Ligne 13 du métro, (5) Comité de ligne Paris Gare de Lyon – Montargis, (6) Comité de ligne Paris Gare de Lyon-Montereau, (7) Comité de ligne Paris Est - Meaux - Château-Thierry - La-Ferté-Milon - Crécy-la-Chapelle, (8) Comité de ligne Paris Est - Provins – Coulommiers, (9) Comité de ligne Paris Saint-Lazare - Bassin Mantois via Poissy, (10) Comité de ligne Paris Montparnasse - Dreux via Mantes-la-Jolie, (11) Comité de ligne Paris Montparnasse – Rambouillet. Il n'existe pas de carte représentant la répartition spatiale des comités de ligne.

<sup>1951</sup> Comité de ligne Paris-Rambouillet ; Comité de ligne Paris Montparnasse – Dreux / Mantes la Jolie ; Comité de ligne Paris Saint Lazare- Bassin Mantois ; comité de ligne Paris Est – Château Thierry / La Ferté-Milon / Crécy-la-Chappelle ; Comité de ligne Ligne 13 du Métro. On notera que les désignations des comités de ligne sont très aléatoires. Elles ne correspondent pas aux découpages effectués dans la charte de fonctionnement, pas plus qu'elles ne se retrouvent d'un comité sur l'autre.

<sup>1952</sup> Comité de ligne Paris Gare de Lyon/ Montargis, Comité de ligne Paris Gare de Lyon/ Montereau.

<sup>1953</sup> Parmi ces élus, on trouve des représentants de différentes collectivités territoriales : un conseiller général (PS), Président de la Commission Offre de Transports du STIF, (une séance présidée), un conseiller général (PS), vice-président du conseil du STIF, un conseiller régional (Verts), administrateur du STIF (deux séances présidées), Pascale une conseillère régionale (PS puis Parti de Gauche), présidente de la Commission Offre de transports et PDU du STIF et bien entendu le président de la commission démocratie du STIF (six). La liste complète des comptes-rendus de comités de ligne sur lesquels s'appuient ces observations est fournie dans les sources de notre thèse.

<sup>1954</sup> Comité de ligne Paris – Meaux, réunion du 16 juillet 2007, compte-rendu, p. 1.

<sup>1955</sup> La représentation des usagers des transports collectifs au sein du CPTP est assurée par 5 membres : M. Eric Guerquin, représentant l'union régionale d'Ile-de-France UFC-Que Choisir, M. Thierry Jammes, représentant le CNPSAA, Mme Monique Hindermann, représentant Familles de France, M. Jean-Pierre Lerosey, représentant la FNAUT Ile-de-France, M. Gérard Scheepfer, représentant l'Association Léo-Lagrange pour la défense des consommateurs. La présidence du CPTP est assurée par M. Lerosey.

premières séances des comités de ligne : l'Association d'Usagers des Transports (neuf participations), l'UFC Que Choisir (six), la FNAUT, le Comité de Défense des Transports du Sud Seine et Marne (cinq), l'association Livry Environnement (quatre), l'Association des Usagers Sud Seine et Marnais des Transports En Commun et l'Association Famille de France (trois) constituent ce noyau dur<sup>1956</sup>. Or, en marge de ces associations, n'apparaît aucune forme de représentation des « usagers », telle qu'elle était pourtant envisagée dans la charte. Cette absence nous amène à constater que l'impulsion politique et la gestion administrative du dispositif demeure extrêmement cloisonnée et indépendante : en effet, cette absence d'usagers peut être directement corrélée à un manque d'emprise des élus sur le dispositif. Ce contrôle administratif n'empêche pourtant pas les élus d'être attentifs aux évolutions du dispositif, comme nous allons le voir à présent.

Dans un premier temps, les comités de ligne tels qu'ils se mettent en place sont effectivement *contrôlés* par l'administration, dans la mesure où ils obéissent à des préoccupations et des problématiques largement définies par les agents du STIF. Plusieurs choix concernant les comités de ligne, observés dans l'étude de la charte, trouvent leur origine dans une définition administrative du bon périmètre de concertation. C'est ainsi, que l'agent en charge de leur mise en place, devenu entre temps coordinateur du dispositif, appuyé sur son expérience préalable, construit le dispositif en fonction des « écueils » qu'il définit principalement par un risque de débordement :

« L'avantage de partir de la feuille blanche c'était qu'on pouvait plus facilement éviter certains écueils. A partir du moment où c'était le chargé de projet qui faisait une proposition à la hiérarchie administrative et au politique.

*Q : Quels étaient ces écueils ?*

[...] l'écueil était d'avoir des demandes sur tout. Donc il a fallu montrer ce que ça pouvait représenter. Et déjà montrer que le simple traitement du réseau ferroviaire lourd, c'est-à-dire les cinq lignes de RER et les réseaux SCNF pourraient représenter une réunion tous les cinq jours. [...] Donc, c'est le principe de l'entonnoir. On est parti d'une réflexion très large où je travaillais directement avec le secrétariat général du STIF et le directeur général de cabinet de la directrice, qui fait aussi la relation avec les élus. Donc on a réussi à avoir quelque chose de très cohérent, donc un cadrage méthodologique qui a été approuvé par la direction générale du STIF, qui comprenait très vite le risque d'auto-saturation que ça pouvait engendrer. » (Entretien, fonctionnaire)

---

<sup>1956</sup> Aux côtés de ce noyau, on note la participation occasionnelle d'autres associations : Léo Lagrange pour la défense des consommateurs, Association de défense des riverains du RER A, Collectif d'associations de défense de l'environnement de la boucle de Montesson, Association soutien associatif des usagers révoltés, Groupement des Usagers des Transport 75, Association collectif Seine-Rive droite, Comité des usagers de la ligne 13, Ensemble pour la ligne 13, Association des usagers de la ligne Paris-Meaux-Crécy, Association de l'Ourcq des usagers des transports, par exemple.



Le choix de centrer essentiellement les lignes de réseau de chemin de fer (et non pas de métro et de bus) est en grande partie lié à cette volonté de produire un dispositif maîtrisable. De même le choix d'organiser des réunions dans les locaux du STIF et de n'inviter que le réseau associatif, est clairement corrélé à l'autre pendant du risque de débordement :

« Et puis ça [*les réunions au siège du STIF*] nous permet de garder une certaine maîtrise de la situation. Parce que dans certains cas, il peut y avoir des situations un peu délicates à gérer et on a préféré mettre au STIF pour mieux cadrer les débats. Parce que des réunions difficiles à l'extérieur, sur le terrain, peuvent être plus délicates à manier.

*Q : En termes de protestations d'usagers, de manifestations?*

Par exemple. C'est des cas qui auraient pu se présenter si on avait été sur le terrain. Aujourd'hui on arrive à bien maîtriser les réunions et le plus important est de faire la pédagogie. C'est-à-dire que quand on fait des modifications de desserte on le fait pas pour le plaisir de modifier la vie quotidienne des gens mais parce qu'on pense qu'il y a un intérêt général et qu'on pense que globalement le service sera mieux rendu. » (Entretien, fonctionnaire)

« Alors le parti qu'on a pris c'est d'inviter les associations représentatives d'usager, pour la bonne et simple raison que si on invitait les usagers par voie d'affichage dans les gares par exemple, il nous faudrait des salles de très grandes dimensions. Aujourd'hui, le parti qu'on a pris c'est de faire les réunions au STIF, donc il faut tenir compte des contraintes de capacités d'espace du STIF. Donc la priorité aujourd'hui elle est plutôt mise sur les élus locaux et les associations représentatives d'usagers » (Entretien, fonctionnaire)

Cette crainte d'éventuels débordements est justifiée par l'ampleur des problèmes de la fréquentation des transports en commun en Ile-de-France, comparativement à d'autres régions. Mais elle s'ancre également dans un primat très fort des enjeux techniques, à l'instar de ce que nous avons pu constater en Rhône-Alpes ou Bourgogne. A titre d'exemple, on peut constater que le choix du rythme et des localisations des comités de ligne a été largement dépendant de la mise en place du cadencement des lignes et des problèmes de gestion des lignes, en d'autres termes des priorités fixées par le STIF :

« Ça [*le cadencement*] a été véritablement le point majeur sur lequel on devait axer le rythme des comités de ligne. Et puis on a les axes qui sont un peu au dessus du panier en termes d'irrégularités. C'est-à-dire que devrait se monter dans le courant de l'année 2009, des réunions très importantes sur les lignes de RER. Puisqu'on a une dégradation très sensible de la qualité de service sur les lignes de RER, donc il y a un véritable suivi à faire et un comité de ligne pour essayer de mettre chaque acteur de la communauté ferroviaire en face de ses propres responsabilités. » (Entretien, fonctionnaire)

L'attrait de l'administration du STIF pour le dispositif des comités de ligne traduit également la primauté des enjeux de gestion technique du transport collectif régional. Pour le secrétaire général du CA, les comités de ligne sont un outil exceptionnellement efficace permettant d'améliorer la mise en œuvre des décisions prises par ailleurs et de peser dans le même temps sur les relations entre AOT et opérateurs :

« C'est une communication de proximité, c'est un outil de pédagogie et en même temps d'écoute qui est irremplaçable. [...] quand vous modifiez l'offre de transport pour deux cents mille personnes, comme c'est le cas aujourd'hui avec la nouvelle offre ferroviaire 2009, forcément il vous faut des relais. L'Autorité Organisatrice peut s'appuyer sur la SNCF, avec ses comités inter-gare, mais forcément il faut que l'Autorité organisatrice avec des élus qui ont en charge, qui sont en responsabilité du STIF s'expliquent devant les élus locaux et les associations d'utilisateur. C'est une obligation quelque part. [...] Et nous ce qu'on en attend [*des comités de ligne*], outre une écoute, c'est une meilleure communication, c'est expliquer ce que c'est le STIF et que ce que fait le STIF avec les transporteurs, c'est je vais dire très franchement, c'est important... j'ai beaucoup insisté là-dessus dans mon propos de l'entretien avec vous, sur le fait qu'on était en réseau, qu'on était ensemble. Mais ce qui s'est passé à un moment, c'est que les opérateurs, très gentiment, je stigmatise personne, lorsque les nouvelles étaient bonnes, lorsque c'était uniquement du plus, se l'approprièrent bien volontiers et faisaient jouer leur propre réseau de relations institutionnelles, sur le réseau, dès qu'on était dans le dur, sur des dossiers difficiles, effectivement c'est l'objet d'une décision de l'autorité organisatrice, ils se tournaient vers nous et nous remettaient en première ligne. » (Entretien, fonctionnaire)

Dans un deuxième temps, les comités de ligne, bien que contrôlés, sont toujours *observés* par les instigateurs politiques, qui ne disposent pourtant que d'une très faible marge de manœuvre sur la gestion concrète des comités de ligne. L'élu communiste constate cet état de fait, lorsqu'il évoque son souhait de voir s'accélérer l'extension territoriale et calendaire des séances de comités de ligne :

« Ces comités de ligne, il y a une montée en charge très progressive moi je souhaiterais qu'elle soit beaucoup plus rapide parce qu'elle concerne, sur trente-sept, pour l'instant, que six, sept lignes. Et donc je pars du principe que la démocratie peut pas attendre, donc voilà. Il y a un rythme de la démocratie, il y a un rythme du vécu concret des gens et des besoins d'intervention de décision. Donc ce rythme-là n'est pas le même. Et il est lié au fait que les comités de ligne ne sont pas totalement appropriés par les intéressés mais sont encore sous la responsabilité, techniques en tout cas, des techniciens du STIF, de la RATP, de la SNCF. » (Entretien, fonctionnaire)

Face à ce constat d'une mainmise technique sur le dispositif, l'élu identifie alors deux problèmes : le premier est l'autonomie des comités de ligne, considérés non plus comme des lieux mais comme des acteurs, tandis que le second est l'influence des comités de ligne qui ne doit plus se limiter à

l'examen de problèmes techniques ciblés mais également contribuer à penser les projets de développement<sup>1957</sup>. Ces considérations en restent pourtant à l'état de propositions et de souhaits, la gestion des comités de ligne n'appartenant pas à l' élu. Son influence n'est pourtant pas totalement nulle. Ainsi, la tenue de comité de ligne sur la ligne 13 du métro parisien, seule ligne concernée par le dispositif, est en grande partie liée à la présence du président de la Commission Démocratisation et de l'actualité que constituent les graves dysfonctionnements de cette ligne pour les responsables politiques du STIF :

« Il y a au surtout le suivi de prolongement qui a été mis en place en décembre dernier et puis effectivement c'est quand même une ligne qui reste au devant de la scène médiatique, donc il fallait avoir un groupe comme ça avec les élus locaux. D'autant que le président de la commission démocratisation du STIF est élu de Seine-Saint-Denis, à Saint-Denis même et il est particulièrement impliqué par ce sujet là. (Une) administratrice du STIF, adjointe au maire de Paris, est élue du 17<sup>ème</sup> arrondissement, elle aussi très impliquée sur la ligne 13 du métro, vous comprenez qu'évidemment la ligne 13 bénéficie d'un suivi tout particulier. » (Entretien, fonctionnaire)

Toutefois, l'administration se montre relativement prudente vis-à-vis des affirmations participatives des élus du STIF, modérant la prise en compte de leurs réclamations. En effet, l'enjeu « participatif » ne se limite pas aux comités de ligne au sein de l'organisme car le STIF est contraint d'adopter des formules de débat public, organisées entre autres par la Commission Nationale du Débat Public, dans le cadre de ses propres projets de développement<sup>1958</sup>. Or, selon un responsable administratif, face à la situation d'un débat voulu et imposé par d'autres, l'attitude des élus contraste avec leur positionnement sur les comités de ligne :

« Et paradoxalement les mêmes élus qui ont prôné une démocratie participative, l'écoute du citoyen, le dialogue avec les citoyens, parfois les mêmes, ou les mêmes sensibilités politiques en tout cas, vont se retrouver, vont faire montre d'un agacement voire d'une exaspération par rapport à ces procédures notamment de débat public, qui forcément donne des délais supplémentaires, par rapport à la validation de ces projets et l'urgence de la validation de ces projets. Et donc on voit

---

<sup>1957</sup> « Alors sur les comités de ligne on a deux problèmes. Il y a le problème de quelle, donc organisation et quelle conduite des comités de ligne, qui conduit les comités de ligne ? Qui dirige anime les comités de ligne ? Donc moi je serai pour qu'on parvienne progressivement, à une prise en compte par les composantes mêmes des comités de ligne avec un fonctionnement autonome et ça suppose qu'il y ait des moyens et des règles précises qui soient donnés. [...] Et deuxièmement c'est une question avec lequel je suis en débat avec le STIF et c'est un débat sain, on n'est pas forcément en accord, c'est quelque chose qui doit progresser, c'est... je pense que les comités de ligne doivent pas être simplement des comités d'information, ou des comités de discussion autour de projets déjà achevés, mais doivent intervenir très en amont sur les problématiques à la fois pour pouvoir présenter des projets et à la fois pour pouvoir contribuer à des solutions » (Entretien, élu)

<sup>1958</sup> C'est notamment le cas du projet « Métrophérique », équivalent ferroviaire du boulevard périphérique parisien mais circulant en souterrain. Le projet est essentiellement porté par la RATP, mais est soutenu depuis 2007 par le STIF et la préfecture de Paris.

en ce moment y'a un débat et l'idée que de temps en temps on pourrait accélérer le débat public, ou que l'enquête publique pourrait être... » (Entretien, fonctionnaire)

Malgré ces tensions, l'administration et les élus en charge du STIF semblent toutefois s'accorder sur un point : la nécessité de plus en plus pressante de recourir au tirage au sort. Ainsi, le conseiller régional communiste se fait l'avocat de la mise en application de la possibilité offerte par la charte de fonctionnement de tirer au sort, ou de convoquer aux réunions des usagers appartenant à d'autres structures que le seul réseau associatif présent depuis le CPTP. Cette propension à élargir le cercle des participants survient dans un climat marqué par une grande satisfaction des acteurs administratifs vis-à-vis de la participation, aussi bien en nombre qu'en qualité<sup>1959</sup>. Le tirage au sort, rendu possible par l'apparition de « listes » d'usagers, permettrait toutefois d'améliorer la pénétration du dispositif en donnant accès au commun des usagers :

« Moi je pense, j'ai fait la proposition mais on l'a pas mis en œuvre parce qu'il faut courir plusieurs chevaux à la fois et c'est compliqué, mais moi je reste persuadé qu'on a besoin à côté des associations des citoyens délégués, soit volontaires. Ce qui est une position. Soit tirés au sort, pour une période donnée, à partir des usagers, parce que maintenant on a *des fichiers d'usagers qui achètent la carte orange par exemple*. Il pourrait y avoir des tirages au sort qui permettent pendant un an par exemple, d'avoir sur une ligne une dizaine... je dis n'importe quoi, ça peut être vingt dont dix suppléants, parce que tout le monde n'est pas forcément libre à ce moment-là, mais qui participent et qui soient vraiment tirés au sort, c'est-à-dire dont l'engagement préalable n'est pas un critère de sélection.

*Q : Et qu'est ce que ça apporterait ?*

Ha ben, c'est une vraie représentativité. Moi quand je suis dans le métro j'ai envie de demander aux gens qui sont dans le métro et pas simplement à ceux que je peux reconnaître comme des militants, qu'est-ce que vous pensez des conditions dans lesquelles vous êtes transportés ? Quelles solutions vous verriez ? Même si... quitte à ce qu'on ait un débat et qu'on soit pas d'accord etc. Ils ont leur mot à dire. Ils subissent, ou ils bénéficient, mais en tout cas ils peuvent pas être acteur passif donc... on a besoin d'une vraie représentativité. » (Entretien, élu)

Or, cette ambition affichée par le président de la commission démocratisation semble être perçue favorablement par l'administration. Pour le secrétaire général du CA, l'ouverture de dispositifs aux usagers individuels permettraient de diversifier la parole des usagers et de ne pas s'en tenir à des positions d'acteurs associatifs, ayant parfois comme défaut de promouvoir leurs propres intérêts :

« On a dans la charte qui a été adoptée et qui figure en annexe des contrats, on a la possibilité, on l'a pas encore fait, mais on a prévu la possibilité de procéder à des tirages au sort pour choisir des

---

<sup>1959</sup> « L'avantage que l'on a c'est qu'on a quand même pas mal d'associations d'usagers sur le réseau ferroviaire d'Ile-de-France. Donc la FNAUT par exemple est un bon relais, qui nous permet de bien aller cibler les bonnes associations. » (Entretien, fonctionnaire)

usagers qui participeraient à nos comités de ligne et c'est sans doute une étape qu'on va devoir franchir très rapidement.

*Q : Pourquoi ?*

Parce que je pense que les associations d'usagers, je pense qu'il est bien... elles ont une légitimité incontestable, [...] mais je pense que des fois certaines associations ont des préoccupations très spécifiques, très spéciales, notamment à des niveaux locaux, qui sont sensés être celles des usagers du quotidien, sauf que des fois, on a l'impression que... elles ne relaient pas... par exemple, elles se focalisent sur certains aspects au détriment d'autres. Je pense que des fois d'avoir des usagers... ça peut apporter à la richesse, la diversité, à l'expression. Mais ce n'est en aucun cas une méfiance vis-à-vis des associations reconnues, ça peut être un plus. » (Entretien, fonctionnaire)

Si le tirage au sort n'est appliqué dans aucun comités de ligne entre 2007 et 2010 et que la proposition est encore débattue au sein du STIF<sup>1960</sup>, cet accord de principe, présent de chaque côté de la barrière politico-technique du STIF, entre parfaitement en écho avec les évolutions connues par les comités de ligne précédemment étudiés. L'exercice de la gestion concrète du transport ferroviaire de voyageur semble exiger la présence toujours plus importante des usagers, ces « gens dans le métro » comme les appelle l' élu régional communiste. La capacité du dispositif à pénétrer le tissu social des « usagers » des transports est présente dès sa formalisation en 2007 et est progressivement activée en fonction des attentes des gestionnaires et des responsables politiques des comités de ligne. En cela, le dispositif francilien, même géré par un filtre administratif absent des autres régions françaises, se soumet aux mêmes tensions et impératifs que les autres comités de ligne régionaux.

### ***E) Des Projets Citoyens au FRDVA : la représentation renouvelée***

Les dispositifs de soutien financier en direction des acteurs associatifs et syndicats ont été saisis par la vice-présidente chargée de la démocratie régionale comme des outils prioritaires de son action, loin devant les instances consultatives et les conférences citoyennes. A travers ces procédures de subvention associative, c'est bien l'enjeu de la place des *représentants* qui est considérée comme l'urgence démocratique et ce de deux manières. D'une part, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale matérialise son ambition d'un renforcement des groupes organisés, seuls à même de structurer la résistance sociale et politique et d'enraciner une « démocratie participative »

---

<sup>1960</sup> « Sous l'angle il y a un risque démagogique, il y a un risque de non expertise, de non connaissance des dossiers, je comprends parfaitement, mais ça se forme les gens, ils sont pas bêtes. On peut les former et quand on veut les former, on le fait à partir d'éléments de base minimum. On est humain, on n'a pas besoin d'avoir... moi j'ai commencé à m'occuper des transports, j'étais pas super informé sur tous les transports. Je me suis fait une culture progressivement, ça... c'est le problème de la conception qu'on a de l'éducation populaire aussi. Vous avez une conception qui est celle... tout le monde doit pouvoir bénéficier d'une éducation populaire par tous les canaux de l'éducation. » (Entretien, élu)

d'émancipation. D'autre part, la vice-présidente, assistée de la présidente de la commission, aborde un débat démocratique moins visible mais tout aussi structurant : la place du conseiller régional dans le fonctionnement politique de son institution. En accordant une place centrale à la commission dans la gestion des procédures de subvention, les deux élues redéfinissent le contour du débat sur l'approfondissement de la démocratie à l'échelle régionale.

Les outils concrets de cette définition prennent la forme de deux fonds publics dédiés aux subventions d'acteurs locaux : les « Projets citoyens » et le Fonds Régional de Développement de la Vie Associative (FRDVA). Comme nous allons le voir, l'enjeu du renforcement des représentants filtre à travers ces deux dispositifs : ces dispositifs entendent permettre d'appuyer toute mobilisation potentielle, autrement dit de veiller à ce qu'aucun élan citoyen collectif ne se trouve dépourvu de moyens, objectif qui semble être consensuel (1). Ces dispositifs entendent également agir sur la structure même des réseaux associatifs en tentant de les orienter vers un mode particulier d'organisation (2) ; et parallèlement, les dispositifs d'attribution de subventions sont l'occasion de donner une place centrale inédite aux élus de commission (3). Les deux procédures partagent donc ce souci du représentant, de sa force d'action, de sa marge de manœuvre et de son lien aux représentés (4).

### 1) Maintenir et créer le lien social « organisé »

Le système de subvention, intitulé « aides régionales en faveur de la participation citoyenne et démocratique en Ile-de-France », est mis en place le 8 novembre 2005<sup>1961</sup>, un an après la délibération instaurant le programme général de promotion de la démocratie régionale<sup>1962</sup>. Signalant en préambule que la démarche « participative » de la région s'inscrit dans un « nouvel environnement juridique », dans lequel la « participation des citoyens à la vie démocratique locale a, en effet, été progressivement encouragée depuis la première loi de décentralisation »<sup>1963</sup>, le rapport-cadre lié à cette délibération affirme que le dispositif présenté a pour objectif de « rendre l'espoir » à des acteurs ayant déjà sollicité la région pour leur venir en aide :

« Le rapport soumis au conseil régional le 18 novembre 2004 s'exprimait ainsi : « Face à des situations de vie souvent difficiles, des citoyens-nes, des organisations déploient des trésors d'imagination et de créativité pour apporter des réponses immédiates, pour permettre l'accès de

---

<sup>1961</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 56-05 du 8 novembre 2005.

<sup>1962</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 43-04 du 18 novembre 2004.

<sup>1963</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 56-05, p. 8. La vice-présidente en charge de la démocratie régionale réitère cette posture lors du débat en assemblée plénière : « Nous pensons que notre région peut jouer un rôle déterminant dans la diffusion des multiples initiatives prises sur l'ensemble du territoire francilien et participer ainsi, y compris dans les situations les plus difficiles telles que nous les connaissons, à rendre collectivement l'espoir », *in* conseil régional Ile-de-France, *Séance Plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p.53

tous et toutes aux droits, pour insuffler de la vie collective : associations de locataires, comités de ligne dans les transports, régies de quartier, réalisations coopératives, organisation de débats publics... Contre un certain air du temps qui ne met en exergue que « ce qui va mal » il est urgent de se donner les moyens de faire connaître, de valoriser, de rendre visible. C'est une contre-dynamique qui parie que la loi de la jungle n'est pas inéluctable. La Région peut jouer un rôle déterminant dans la diffusion des multiples initiatives prises sur l'ensemble du territoire francilien et participer ainsi à *rendre l'espoir* ». A ce titre, il est intéressant de noter que, sans qu'aucun appel à projet n'ait été lancé, la Région a reçu une cinquantaine de propositions d'actions, témoignant ainsi d'un réel besoin. »<sup>1964</sup>

Le rapport propose donc « de soutenir les projets dont la vocation est de favoriser la participation de tous les Franciliens et de toutes les Franciliennes à la vie citoyenne et de contribuer à l'identité francilienne »<sup>1965</sup>. Plus précisément, deux objectifs principaux sont fixés aux projets éligibles : permettre « d'associer les Franciliennes et les Franciliens dans l'élaboration ou l'évaluation des politiques publiques régionales » et de « contribuer à la confrontation démocratique des idées »<sup>1966</sup>. Le rapport précise toutefois que le conseil régional privilégiera une série de sujets prioritaires<sup>1967</sup>. Si les modalités concrètes de cette subvention correspondent aux standards des subventionnements régionaux<sup>1968</sup>, trois éléments caractérisent ce dispositif de subventions. Premièrement, il vise une cible exclue jusqu'alors des subventions régionales : les associations émergentes. En effet, les projets éligibles se répartissent en deux grandes catégories. D'un côté, les projets d'associations déjà

---

<sup>1964</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance Plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p. 10

<sup>1965</sup> *Idem*.

<sup>1966</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance Plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p. 11

<sup>1967</sup> Les thèmes privilégiés sont : l'accès aux droits et aux savoirs ; le développement et la transmission des mémoires urbaines, ouvrières, ainsi que des mémoires issues des luttes sociales, de la Résistance et de l'immigration ; la valorisation des éléments constitutifs de la citoyenneté, tels que l'Histoire, les grands principes de la République, la philosophie des Lumières ; le développement des luttes contre toutes les formes de discriminations, notamment le racisme et l'antisémitisme et le respect de la diversité ; la participation des jeunes et des femmes à la vie citoyenne ; l'égalité femmes/ hommes.

<sup>1968</sup> Les bénéficiaires potentiels sont « les personnes morales de droit privé à but non lucratif de plus d'un an d'existence lors de la demande de subvention et pouvant justifier d'un bilan d'exercice comptable de l'année écoulée ». La subvention finance des dépenses « d'équipement et/ou de fonctionnement exclusivement imputables à la mise en œuvre de programmes pluriannuels ou des projets annuels retenus dans le cadre de ce dispositif » : la subvention régionale est fixée, pour les projets annuels, à 50% maximum de la dépense subventionnable, dans la limite d'un plafond fixé à 35 000 € (50 000 € maximum si le projet concerne au moins deux départements et/ou s'inscrit dans les politiques publiques régionales prioritaires), pour les programmes pluriannuels, à 50% maximum de la dépense subventionnable dans la limite d'un plafond annuel fixé à 50 000 €, pour l'aide au démarrage, à 50% maximum de la dépense subventionnable, dans la limite d'un plafond fixé à 35 000 €. Concernant les modalités de contrôle et d'évaluation, le rapport précise que le conseil régional agit selon les règles habituelles : signature de conventions soumises à la commission permanente, décrivant les objectifs et moyens relatifs à la mise en œuvre des projets et des programmes, remise de bilans d'étape et de bilans définitifs conditionnant le mandatement des crédits. Il est également précisé que la mise en œuvre des projets « fera l'objet d'une étude d'impact, dont les résultats devront être remis au plus tard le 31 décembre 2007, lesquels pourront utilement inspirer une évolution dudit dispositif ». Les avenants dans les projets pluriannuels ne se font qu'à la suite de contrôles.

existantes<sup>1969</sup>, de l'autre, les projets d'associations « émergentes », c'est-à-dire ayant moins d'un an d'existence. Concernant la deuxième catégorie, le rapport stipule que « cette faculté exceptionnelle a vocation à répondre au caractère émergent des enjeux liées à l'expression citoyenne »<sup>1970</sup>. Le but du dispositif n'est donc pas uniquement d'appuyer un réseau associatif préexistant mais bien d'accompagner une éventuelle mobilisation *ex nihilo*. Deuxièmement, le rapport prévoit la mise en place d'un Comité d'Etude des Projets (CEP), sur lequel nous reviendrons plus tard. Troisièmement, le dispositif entend déboucher sur la constitution d'un « réseau ». L'octroi d'une subvention signifie que « les bénéficiaires du dispositif devront en outre s'engager à *mutualiser leurs savoirs et les bonnes pratiques, au niveau régional*, selon les modalités que la Région définira (compte-rendu devant les instances participatives, les commissions thématiques concernées etc.) »<sup>1971</sup>. L'ambition de cette mutualisation est « d'initier la constitution d'une base d'information et de ressources destinée à faciliter l'appropriation par tous, au niveau régional, des savoirs et des bonnes pratiques »<sup>1972</sup>. Aide à l'expérimentation, implication de la commission et constitution d'un réseau sont les trois traits marquants du dispositif de subvention de la « participation ».

L'ambition de ce dispositif est donc double. D'une part, il entend agir sur le « lien social ». Comme l'affirme la vice-présidente en charge de la démocratie régionale en séance plénière, à la suite de la présidente de la commission thématique (n°14) en charge de la démocratie régionale et de la jeunesse, « ce rapport est réellement au cœur de la préoccupation de *pérenniser le lien social*, nouer un nouveau dialogue social, reconstruire des liens »<sup>1973</sup>. Mais cette préoccupation se traduit, d'autre part, par un soutien quasi exclusif aux organes considérés comme les acteurs de cette reconstruction, à savoir les associations : « En effet, celles et ceux qui s'acharnent quotidiennement à maintenir, à *construire le lien social*, le font dans une situation de plus en plus difficile. Nous savons que les baisses de subventions, la disparition des emplois aidés leur ont rendu la tâche plus difficile »<sup>1974</sup>. Conformément à son positionnement politique, la vice-présidente construit l'appel à « Projets Citoyens » en direction des médiateurs qu'elle souhaite renforcer. Après quatre ans d'exercice des projets citoyens, le conseil régional affiche ainsi un inventaire conséquent : sur le site Internet consacré au dispositif<sup>1975</sup>, 265 associations de toutes sortes sont enregistrées comme « membre »,

---

<sup>1969</sup> Le Rapport n° CR 56-05 prévoit en effet d'appuyer les créations d'actions nouvelles et/ou les extensions d'actions existantes et les programmes pluriannuels : création et développement d'actions projetés sur deux ou trois ans maximum.

<sup>1970</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 56-05, p. 12.

<sup>1971</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 56-05, p. 13

<sup>1972</sup> *Idem*.

<sup>1973</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance Plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p. 65

<sup>1974</sup> *Ibid.*, p. 53

<sup>1975</sup> <http://www.projets-citoyens.fr/apropos>. Ce site Internet mis en place et géré par la MRDJ, en partenariat avec les associations soutenues au titre des projets citoyens, est officiellement un « site collaboratif destiné à la mutualisation et la capitalisation ». Il est précisé qu'« au-delà du soutien financier qu'il peut apporter, l'Exécutif régional et, notamment, la



pour seulement sept médias, quatre collectivités locales (dont la MDRJ) et un syndicat (CFDT). La vice-présidente entend donc consacrer une large part des ressources mises à sa disposition dans le cadre de la « démocratie régionale » – un million d’Euros sur les deux millions octroyés à la mission en 2005 – au renforcement et au soutien des groupes organisés sur son territoire, dans la mesure où elle les considère comme les vecteurs les plus efficaces d’un renouvellement du « lien social ». Or, l’action de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale en la matière soulève des polémiques ciblées.

Le débat en séance plénière du conseil régional concernant ce projet est de loin le plus agité et le plus virulent de tous les débats concernant la « démocratie participative » régionale en Ile-de-France. Les amendements, motifs de renvoi et exceptions d’irrecevabilité présentées par l’opposition régionale concernent essentiellement un aspect de la délibération proposée : son article 3, relatif à la possibilité d’un appui aux associations émergentes (de moins d’un an d’existence). Le projet présenté par la vice-présidente est non seulement soupçonné d’être un moyen déraisonnable<sup>1976</sup> et détourné de financer des associations « politiques »<sup>1977</sup> ou « ambiguës »<sup>1978</sup>, mais il est aussi accusé d’être une violation pure et simple du débat démocratique de l’assemblée régionale. En effet, l’opposition, de l’UDF au FN, dénonce cet article comme étant une violation du règlement budgétaire voté quelques mois auparavant : la majorité est accusée de ne plus se conformer aux règles budgétaires dès que celles-ci ne lui conviennent plus. Si le FN y voit un moyen de favoriser la création spontanée

---

Vice-présidente chargée de la démocratie régionale, entend encourager et faciliter la diffusion des initiatives citoyennes sur le territoire francilien, en particulier celles portées par le tissu associatif ou syndical ».

<sup>1976</sup> Le groupe UMP lance un « appel à la raison » (p.55) auprès de la vice-présidente en lui proposant de renvoyer le projet devant la commission. Le FN accuse, quant à lui, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale d’être irresponsable : « Il y a, sur le fond, une politisation, mais plus encore que cela, un cynisme et, de votre part, même une certaine impudeur. Sans aucune rigueur, vous poursuivez votre chemin, apprentis sorciers du laboratoire expérimental, créant des subventions incontrôlées pour des organismes incontrôlables », in conseil régional Ile-de-France, *Séance Plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p. 64.

<sup>1977</sup> Une élue FN rapproche le dispositif d’une tentative de détournement de fonds publics : « Quelques jours après le verdict du procès des marchés truqués d’Ile-de-France, où la quasi-totalité des 47 prévenus ont été condamnés, apportant ainsi la preuve des détournements colossaux opérés par le RPR, le PR, le PS et le PC, toutes tendances confondues, comme vous avez l’habitude de le dire, au détriment des financements régionaux, une telle Délibération envoie un message d’évident mépris à la population », in *Ibid.*, p.59.

<sup>1978</sup> Un élu UDF accuse la vice-présidente de favoriser une écriture orientée de l’histoire, à travers le soutien aux mémoires ouvrières : « A ce titre, pourraient être notamment retenus les projets relatifs au développement et à la transmission des mémoires urbaine, ouvrière, ainsi que des mémoires issues des luttes sociales, de la Résistance et de l’immigration, à la valorisation des éléments constitutifs de la citoyenneté, tels que l’histoire, les grands principes de la République ou la philosophie des Lumières. Ces deux précisions appellent de la part des élus UDF et app. la plus extrême réserve. En effet, le risque est grand que certaines personnes s’appuient sur cette partie de la Délibération pour bénéficier de financements régionaux afin de présenter des lectures subjectives, partielles ou partiales, de notre histoire », in *Ibid.*, p. 62

d'association masquant des détournements de fonds public<sup>1979</sup>, le reste du débat porte toutefois plus sur des questions de *forme* et plus précisément du respect des principes même du débat d'assemblée : le règlement budgétaire ayant été voté à peine trois mois auparavant, il est impossible de renier à la première occasion ce texte issu du débat d'assemblée. La tête de file du groupe FN évoque un « totalitarisme participatif » (p. 74), le président du groupe UMP dénonce une hypocrisie consistant à « parler de démocratie, de représentativité, de démocratie de participation en niant à toutes les oppositions la capacité réelle d'être, de s'exprimer et de défendre » (p. 80), qualifiant ce vote d'« un des votes les plus sinistres que nous aurons eu à faire depuis le début de cette mandature ». Les explications de la majorité (Jean-Paul Huchon, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale et la présidente de la commission n°14) précisent les objectifs de cette dérogation (appuyer d'éventuelles initiatives inexistantes sur les sujets favorisés) et les modalités juridiques de la dérogation, conformes aux règles en vigueur. Ce débat, quel que soit son fondement, monopolise la discussion, très vive en l'occurrence. Pourtant, plusieurs conseillers régionaux en viennent à se plaindre d'un manque de débat *de fond*<sup>1980</sup>. Or, sur le fond, une seule intervention (celle du président du groupe UMP, leader de l'opposition) nous permet d'entrevoir qu'au-delà des soupçons de clientélisme et des problèmes budgétaires, le principe même d'une action en faveur d'une « reconstitution du lien social » semble peu polémique :

« Je partage [l'] analyse sur le discrédit global de la classe politique, gauche et droite confondues, dans nos banlieues. En parallèle, je veux dire combien je suis convaincu qu'en tout état de cause, il va falloir que les élus locaux, quelle que soit leur tendance politique, travaillent ensemble, pour essayer de trouver des solutions. Je partage au moins un élément, c'est que naturellement il va falloir trouver du *lien*, il va falloir trouver *autre chose*, il va falloir *recréer ce lien*. Je l'ai dit d'ailleurs ce matin, avant qu'on ne commence la séance. Et là-dessus, je suis tout à fait d'accord

---

<sup>1979</sup> Un élu FN : « Les associations sont donc déjà à la porte, elles n'émergent pas, elles nous submergent pour mettre à profit le système de subventions mis en place en leur faveur, en attendant les subventions exceptionnelles pour les manifestations, les emplois-tremplins, que sais-je encore, vous trouverez certainement mieux que moi. Ces associations vont être bien sûr politiques, très politiques, idéologiques, extrémistes, pour arriver à ce qu'elles soient en place le 1<sup>er</sup> décembre 2005, pas le 1<sup>er</sup> décembre 2006, c'est pour cela qu'on ne pouvait pas accepter l'exception d'irrecevabilité du Front national, parce que les mettre en place le 1<sup>er</sup> décembre 2006, cela semble bien court pour 2007», *in Ibid.*, p. 80.

<sup>1980</sup> Un élu UDF accuse la majorité de gâcher le débat par une négligence de forme : « C'est quand même très paradoxal que ce débat, qui n'est pas un débat de fond, qui est un débat de forme, intervienne lors d'une décision de Délibération sur la démocratie participative. Qu'est-ce qu'il est en train de se passer depuis une demi-heure ? L'Exécutif propose une Délibération, l'opposition relève que cette Délibération pose un problème de forme. Dans une démocratie ou dans une instance démocratique qui fonctionne, la moindre des choses c'est que l'Exécutif écoute son opposition, surtout quand l'opposition a raison et c'est manifestement le cas, puisque vous venez de le reconnaître en proposant cette solution.», *in conseil régional Ile-de-France, Séance Plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p. 75.

Un autre élu UDF surenchérit : « Nous n'avons même pas eu, au cours de cette heure, ou cette heure et demie de débat, une discussion sur le fond, puisqu'elle n'a porté que sur des éléments de forme liés à l'impréparation du dossier, à votre volonté de passer en force et à votre désir coûte que coûte de ne pas écouter l'opposition. Décidément et fermement, nous sommes opposés sur cette Délibération, nous sommes doublement opposés sur cette Délibération, sur le fond et sur la forme », *in Ibid.*, p. 80.

et je crois que quelles que soient les convictions politiques de chacun, chacun a intérêt à ce que, dans nos banlieues, avec les jeunes, avec les moins jeunes, il y ait à *nouveau un lien et un tissu* qui soit réels. »<sup>1981</sup>

L'objectif du dispositif est donc très peu discuté et semble fédérer, plus que diviser. Le dispositif dit des « projets citoyens » est présenté par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, au nom de l'exécutif, comme la mise en œuvre d'une « politique régionale dont nous souhaitons qu'elle ait une certaine autonomie en ce qui concerne la démocratie de participation en Ile-de-France »<sup>1982</sup>. Et sur ce point, la controverse est très faible.

## 2) Le FRDVA : la structure civique comme objet d'action

Le dispositif « Projets Citoyens » connaît durant quatre ans un fonctionnement régulier (entre cinq et sept vagues de financement par an), secoué par moment par quelques contestations. Régulièrement, l'opposition réclame des auditions supplémentaires sur des projets précis<sup>1983</sup>, signale l'ambiguïté politique de certaines associations subventionnées<sup>1984</sup>, accuse certaines associations de percevoir trop d'argent<sup>1985</sup> et utilise parfois les subventions pour souligner leurs propres problèmes<sup>1986</sup>. En dehors de ces quelques péripéties usuelles, le dispositif fonctionne et permet de financer de nombreuses associations. Toutefois, l'impulsion initiée par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale en faveur des forces organisées se prolonge dans un autre dispositif : le Fond Régional de la Vie Associative (FRDVA).

Le FRDVA n'est pourtant pas un dispositif nouveau. Mis en place dès 1994<sup>1987</sup>, rénové en 1999, le FRDVA était géré depuis 1998 par la vice-présidente en charge de la Santé et de l'Action sociale. Ce fond se fixait deux objectifs prioritaires : d'une part, promouvoir l'émergence et le développement de

---

<sup>1981</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance Plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p. 81

<sup>1982</sup> *Ibid.*, p. 69

<sup>1983</sup> Des amendements allant dans ce sens sont déposés par l'opposition lors du vote des délibérations suivantes : conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 07-558 du 12 juillet 2007 ; délibération n° CP 07-797 du 13 septembre 2007 ; délibération n° CR 08-487 du 22 mai 2008 ; délibération n° CR 08-866 du 8 septembre 2008.

<sup>1984</sup> Le groupe UMP accuse l'Association Val-de-Seine Verts d'être politisée (conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 06-686 du 21 septembre 2006). L'UMP soupçonne le financement d'une campagne d'affichage d'appel au vote d'être « orientée » (conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 07-307 du 22 mars 2007). L'association ACLEFEU est accusée par l'UMP d'être un groupement politique, dont le président fut candidat aux élections législatives (conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 07-480 du 31 mai 2007 ; délibération n° CP 07-558 du 12 juillet 2007). Enfin, le groupe FN s'oppose à l'attribution d'une subvention à l'association Espaces Marx (conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 08-487 du 22 mai 2008).

<sup>1985</sup> Amendements de l'UMP : conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 07-1065 du 29 novembre 2007 ; délibération n° CP 08-297 du 27 mars 2008.

<sup>1986</sup> Le groupe FN se saisit d'un projet proposant de réaliser 15 portraits de personnes « discriminées » pour déposer un amendement : les 15 membres du groupe se portent volontaires pour témoigner de la discrimination dont ils s'estiment « victimes » au sein du conseil régional. Cf. conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 07-480 du 31 mai 2007.

<sup>1987</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 94-302 du 29 septembre 1994.

fédérations ou d'unions associatives Régionales<sup>1988</sup>, d'autre part, soutenir l'émergence et le développement de plates-formes d'appui local à la vie associative<sup>1989</sup>. A la suite de l'action engagée par le rapport-cadre de la démocratie régionale<sup>1990</sup> et les « Projets Citoyens », la vice-présidente en charge de la démocratie régionale obtient, en 2007, la gestion de ce fond auprès de sa camarade de campagne. L'objectif de la vice-présidente est alors de redynamiser un instrument qu'elle pense en perte de vitesse :

« Le FRDVA, qui est un petit fond, très petit, puisque c'est 450 000 euros en fonctionnement et 100 000 en investissement, quand je suis arrivée il existait déjà et il était chez *ma collègue en charge de la santé et de l'action sociale*. [...] En tout cas, il avait jamais vraiment fait l'objet d'une délibération. C'est-à-dire qu'il disait seulement qu'il aidait les associations à se constituer en réseaux régionaux et il aidait les associations à s'équiper au niveau informatique etc. Mais il était devenu un peu obsolète, parce que... ben parce qu'en gros les gens s'étaient à peu près constitués en réseaux régionaux et informatisés donc c'était plus... Donc il fallait faire autre chose. » (Entretien, élu)

La réforme du FRDVA, présenté le 25 octobre 2007 devant l'assemblée régionale<sup>1991</sup>, est ainsi guidée par les aspirations (déjà explicitées) de la vice-présidente, mais dans un sens quelque peu différent. En effet, si les « Projets Citoyens » apparaissent comme des aides à l'action, le FRDVA apparaît quand à lui comme une action sur la structure même du tissu associatif régional. Partant du constat « scientifiquement » construit<sup>1992</sup>, que parmi les 40% d'associations non fédérées, 40% sont des associations sont des associations « militantes » ou « de membres »<sup>1993</sup>, le rapport propose de déployer un système de subventionnement, dans la mesure où « le Conseil régional entend réaffirmer sa volonté de faire du soutien au développement de la vie associative régionale un axe fort et transversal de ses politiques »<sup>1994</sup>. Sur le fond, deux axes majeurs conditionnent l'octroi de ces subventions.

---

<sup>1988</sup> Soutien à l'accès aux technologies de l'information et de la communication (pour « favoriser la mise en réseau des fédérations et groupements d'associations franciliens »), soutien à la formation des acteurs de la vie associative (administrateurs, bénévoles).

<sup>1989</sup> Soutien à la rédaction de statuts, conseils en gestion associative.

<sup>1990</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 43-04 du 18 novembre 2004.

<sup>1991</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CR 39-07 du 25 octobre 2007.

<sup>1992</sup> Le premier point du rapport se présente comme une compilation d'études statistiques, destinée à qualifier le secteur associatif, ses tendances, problèmes et enjeux.

<sup>1993</sup> Le rapport s'appuie sur la distinction entre trois types d'association : « gestionnaires » d'équipements ou de services, à savoir « les établissements sanitaires et sociaux, les associations gestionnaires d'établissements éducatifs, les associations d'insertion, les centres de formation, les associations gestionnaires d'équipements culturels et sportifs », famille qui regroupe « presque la totalité des associations employeurs réguliers de salariés » ; « militantes », à savoir « associations d'opinion, d'expression et de défense de droits » ; « de membres » qui « ont un projet essentiellement centré sur l'intérêt des membres ».

<sup>1994</sup> Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 94-302. p 11. Le nouveau FRDVA consacre le rôle des associations, dans le prolongement du positionnement de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale : « La Région Ile-de-

Le premier axe vise le « soutien au secteur associatif uni en fédérations ou groupements organisés » sous la forme de contrats d'objectifs pluriannuels renouvelables. Plus précisément, ce premier axe entend « soutenir la fonction de structuration régionale des « têtes de réseau » (comme la Conférence permanente des coordinations associatives et les divers réseaux, unions et fédérations), afin de les « d'accompagner [...] dans leur fonction support auprès des associations locales ». Dans cet axe, on trouve deux éléments structurants. La formation des acteurs associatifs constitue le point central de l'axe un, pour lequel les coordinations ont un rôle essentiel à jouer : cette formation<sup>1995</sup> est justifiée dans le cadre général du droit à la formation, cher à l'ancienne syndicaliste devenue vice-présidente<sup>1996</sup>. La connaissance et la structuration du tissu associatif francilien est le second élément central de l'axe un. Les subventions sont ainsi destinées au « développement de l'inter-associatif autour de la notion de réseau », à « apporter des conseils et aider à l'orientation des associations », au « développement d'une connaissance plus approfondie du mouvement associatif francilien » (possibilité de recherche-action)<sup>1997</sup> et à la mise à niveau des outils informatiques dans la mesure où ceux-ci « relèvent de l'échange d'expériences et de l'établissement de passerelles entre les associations regroupées et/ou s'inscrivent dans l'aide au développement de nouvelles formes de bénévolat, tel que le bénévolat en ligne ». Ce premier axe a donc pour ambition de former, renforcer, armer les réseaux et fédérations existants, en leur fournissant notamment des outils de connaissance du monde associatif.

Le deuxième axe vise, quant à lui, « le développement des associations régionales non encore fédérées ou des « réseaux » » et plus précisément entend soutenir les associations de niveau régional qui « inscrivent leur projet dans une perspective de moyen terme » et « œuvrent ou tendent à œuvrer dans une logique inter-associative ». Les associations pouvant être financées dans ce cadre<sup>1998</sup> sont toutefois sélectionnés en fonction de leur capacité d'expérimentation et d'innovation en matière de lien inter-associatif, avec comme objectif la constitution d'une « boîte à outil » par le biais d'une

---

France reconnaît le rôle joué par les associations comme acteur essentiel de développement, d'innovation et de cohésion sociale et entend préciser et conforter son soutien au mouvement associatif francilien dans sa diversité » *in* conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 39-07, p. 12

<sup>1995</sup> Par formation, le rapport définit les formations génériques (formation juridique, comptable, fiscale) d'animation, de management et de communication.

<sup>1996</sup> « Au-delà de ce dispositif, la formation devrait permettre à tous les citoyens et, ce tout au long de leur vie, d'acquérir les compétences et les qualifications dont ils ont besoin, que ce soit au titre du développement de la citoyenneté que de leur vie professionnelle », *in* Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CR 39-07, p. 13.

<sup>1997</sup> L'ambition étant de « constituer un socle de connaissances composé d'études, de recherche-actions ou de documents statistiques qui sera mis à la disposition de tous ».

<sup>1998</sup> Celles « souhaitant se structurer sur plusieurs départements et/ou autour de thématiques communes », des coordinations émergentes « se constituant sur de nouveaux enjeux et caractérisés par des formes d'engagements individuel correspondant à des évolutions de nos modes de vie (par exemple : bénévolat en ligne, bénévolat de compétences, engagement sur des durées déterminées etc.) et par de nouveaux modèles d'organisation ».

mutualisation<sup>1999</sup>. En d'autres termes, le système de subvention intitulé FRDVA agit dans le même sens (la mise en réseau des associations) mais sur des publics différents : réseaux déjà présents d'une part et associations « isolées » d'autre part, qu'il s'agit de convaincre de rejoindre telle ou telle structure fédérale d'échelle régionale.

Comme évoqué précédemment, la structuration régionale des associations, déjà objet de subvention, n'est pas inexistante. Ainsi la Conférence Permanente des Coordinations Associatives d'Ile-de-France (CPCARIF)<sup>2000</sup> est associée en tant qu'organe consultatif pour l'instruction des dossiers de subvention du FRDVA. L'objectif n'est donc pas de créer un interlocuteur régional, mais bel et bien d'agir en faveur d'une « meilleure » structuration du tissu associatif. Le débat en assemblée, beaucoup plus pacifié que celui des « Projets Citoyens » en raison de l'absence des précédents points de controverses<sup>2001</sup>, est toutefois l'occasion de confirmer, de manière caricaturale, l'ambition du rapport et par extension celle de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale. En effet, le groupe FN dépose une motion d'irrecevabilité basé sur un argument simple : le FRDVA menace la liberté associative<sup>2002</sup>.

Si ce type de critique surestime largement la capacité du fond à contraindre les associations, elle identifie toutefois un point important de l'ambition politique de ce type de dispositif. La vice-présidente, tout en se préoccupant assez peu des différents dispositifs « participatifs » placés (ou pas) sous sa tutelle, entend tout de même procéder à un type d'opération similaire : amener à ce qu'une population (en l'occurrence *associative*) modifie son comportement, dans le but ultime de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs de la « sphère » politique élargie. C'est notamment l'idée

---

<sup>1999</sup> Celle-ci se décline de cinq manières : des actions de mutualisation de projets, de moyens ; des actions d'élaboration commune d'outils d'information, de diffusion d'informations, de mise en réseau, de capitalisation ; des actions de mise en œuvre d'expérimentations (méthodes, instruments etc.) tendant à répondre aux enjeux liés aux évolutions de l'environnement associatif ; des actions d'essaimage et de diffusion de nouvelles pratiques par la prise en compte des technologies de l'information et de la communication ; des actions d'approfondissement et/ou de mise à niveau des outils informatiques et de communication au titre de l'investissement (diffusion, mise en réseau, échange et retour d'expériences, capitalisation).

<sup>2000</sup> Cette structure, émanation de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives, est créée le 11 mai 1999. Elle regroupe : Acteurs et Collectifs pour une Economie Sociale et Solidaire, Association Régionale pour le Développement de la Vie Associative en Ile-de-France, Coordination d'Associations de Développement Economique Culturel et Social, Coordination des associations et Fédérations Culturelles de la Région Ile-de-France, Comité Régional Olympique et Sportif d'Ile-de-France, FONDA, Ligue de l'Enseignement Ile-de-France, Union Régionale des Associations Familiales, Union régionale des associations de tourisme (UNAT), Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux.

<sup>2001</sup> « L'aide régionale s'adresse aux associations franciliennes à but non lucratif de plus de un an d'existence lors de la demande de subvention, poursuivant le même objectif et pouvant justifier d'un bilan d'exercice comptable de l'année écoulée. Sont exclus du dispositif les associations para-administratives et confessionnelles, les partis politiques, au sens de l'article 4 de la Constitution ». Les quelques amendements déposés par l'UDF lors de la séance du 25 octobre 2005 concernent de plus importantes garanties dans la validation des crédits alloués par le FRDVA.

<sup>2002</sup> « Par conséquent, l'article 8-2-1 du Règlement d'attribution (page 25 du rapport) qui conditionne l'attribution de subventions régionales aux associations fédérées ou confédérées est donc contraire à tous les principes régissant la liberté associative », extrait de l'exception d'irrecevabilité déposée contre le rapport n° CR 39-07 par le groupe FN.

véhiculée par l'ambition, contenu partiellement dans le FRDVA, puis réaffirmer par la suite, d'une « formation » des individus :

« Mais l'idée c'était la formation des militants. Ça moi c'est suite aux révoltes de 2005, je me suis dit mais bon, tous ces jeunes qui ont brûlé des bagnoles si on arrive à en sortir 10% pour qu'ils deviennent demain des animateurs du mouvement syndical, associatif ou politique, ils ont besoin de formation, donc il faut qu'on renforce vraiment beaucoup, beaucoup. » (Entretien, élu)

Le souci de la structuration du tissu associatif entre en cohérence avec cette volonté de fournir les ressources nécessaires aux individus, afin de permettre à une fraction d'entre eux de se mobiliser, de régir, d'entrer en « politique » :

« Parce que si vous voulez le fond de ma pensée, c'est que moi je suis... j'étais une acharnée des bourses du travail « version Pelloutier » et que je pense que c'est de cela que nous aurions besoin aujourd'hui en Ile-de-France. C'est-à-dire de lieux, non pas des maisons franciliennes, telles qu'elles étaient dans le programme du PS et des Verts, qui sont des lieux de présence très symboliques de la Région, qui raconte comme ce qu'elle fait c'est bien, mais plutôt de lieux où on serait capable de mélanger des associations, des syndicats, voire des organisations politiques, avec de la culture de l'accès aux droits... c'est-à-dire des vrais lieux citoyens, où on organise la confrontation, l'échange, ce qu'étaient les bourses du travail qui étaient à la fois les municipalités, les syndicats de l'époque, qui faisaient de la culture, de la soupe populaire, de la bourse aux vêtements, qui répondent aux problèmes concrets, qui en même temps font de la politisation... » (Entretien, élu)

Des « Projets citoyens » au FRDVA, c'est bien le cœur de l'action politique de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale qui se donne à voir. Si l'ambition peut être approchée de celle déjà observée à propos des dispositifs participatifs (faciliter l'accès à une forme d'engagement par l'ouverture de point de passage), les moyens divergent. C'est de représentation et de collectif dont il est question et dont il sera question dans tous les aspects du développement des deux dispositifs.

### 3) Les acteurs inattendus : la commission 14 et le CEP

Le glissement opéré par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale dans sa définition de l'objet et de l'ambition d'une action régionale en matière de démocratie se poursuit vers des domaines jusqu'alors invisibles, bien qu'éminemment classiques, du fonctionnement de l'institution régionale. En l'occurrence, le dispositif de « Projet Citoyen » est mobilisé par la vice-présidente comme moyen et prétexte d'un exercice collégial et procédural de l'autorité politique délégué aux vice-présidents. Collégial, car l'élue accorde une place sans précédent à la commission chargée de « suivre » son action, à savoir la commission n°14 démocratie régionale et jeunesse, présidée par une élue écologiste. Procédurale, car c'est à travers l'instruction des dossiers de demandes de

subventions que s'exprime cette place privilégiée des élus régionaux de la commission thématique. La mise en place d'un Comité d'Etude des Projets (CEP), prévu par la délibération du 8 novembre 2005, sur demande expresse de la présidente de la commission n°14, symbolise la méthode de travail privilégiée par la vice-présidente :

« *Présidente de la commission n°14 (les Verts)* – Le mode de fonctionnement du Comité d'étude, tel qu'il est présenté dans l'exposé des motifs, a été élaboré par les élus de la commission. Il vise à garantir une réelle transparence dans l'attribution des subventions. Il se réunit en amont de la commission et doit permettre un véritable travail de fond sur les dossiers présentés par les services, en amont du vote en Commission Démocratie Régionale, puis en Commission Permanente. Il nous paraît donc nécessaire de l'introduire dans le corps même de la délibération pour assurer que tous les projets seront bien discutés et travaillés au sein du Comité d'étude. D'ailleurs, si l'on regarde ce qu'il se fait dans d'autres secteurs, comme l'international, le rôle du Comité d'étude était bien intégré dans le règlement du dispositif, donc dans la partie votée par l'assemblée. Cet amendement vise donc à renforcer la transparence du dispositif et son caractère démocratique. Je vous remercie.

*Vice-présidente en charge de la démocratie régionale (CACR)* – Bien évidemment, j'apprécie cet amendement de la Commission qui apporte à la délibération plus de précisions et qui inscrit, dans le texte que notre assemblée sera amenée à voter, ce dispositif qui, je pense, garantit un traitement démocratique des projets déposés. Donc, bien évidemment, nous sommes favorables à cet amendement. »<sup>2003</sup>

Le CEP se dote d'un règlement intérieur le 8 novembre 2006<sup>2004</sup>. Il est composé de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, du bureau de la commission 14 et d'un conseiller régional par groupe politique. La MRDJ assure le secrétariat de cette instance (invitation, ordre du jour, compte-rendu) et se charge de l'organisation « des auditions et des éventuelles visites de terrain des élus dans le strict cadre du CEP »<sup>2005</sup>. Les attributions du CEP sont de deux ordres. Premièrement, il « détermine les priorités d'instruction », en s'appuyant sur les fiches synthétiques des projets candidats aux subventions lors d'une réunion organisée au terme de chaque appel à projet (six semaines après la clôture). Les dossiers éliminés par les services doivent faire l'objet « d'une notification explicative succincte » justifiant ces refus. Deuxièmement, il se prononce sur l'opportunité des subventions et en détermine les montants<sup>2006</sup>. Les décisions y sont prises à la

---

<sup>2003</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Séance plénière du 8 novembre 2005, In extenso*, p. 77.

<sup>2004</sup> Conseil régional Ile-de-France, *Règlement intérieur du Comité d'Etude des Projets citoyens*, 8 novembre 2006, document interne MDRJ, 2 p. Le règlement ne peut être modifié que sur proposition d'au moins trois de ses membres, chacun appartenant à un groupe politique différent, ou de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale.

<sup>2005</sup> Règlement intérieur du Comité d'Etude des Projets citoyens, 8 novembre 2006, document interne MDRJ, 2 p.

<sup>2006</sup> Les précisions de cadence restent toutefois floues : « Concernant l'étude pour avis des dossiers instruits, le CEP doit se réunir à une fréquence suffisante permettant à la Commission permanente de décider régulièrement de l'affectation des



majorité simple des votants, avec un quorum fixé à la moitié des membres (présents ou représentés) et au moins trois groupes politiques différents. Dans le cas de projets émergents, cœur des polémiques, ou de refus de projets, le CEP doit « émettre un avis favorable motivé porté à la connaissance de la commission DRJ et de la commission permanente ». Dans le cadre de ces missions, les auditions de porteurs de projets<sup>2007</sup> constituent la ressource la plus conséquente mise à disposition du CEP. La liste de projets finalement retenue, établie ainsi par le CEP, est ensuite transmise à la commission 14, puis votée par la commission permanente du conseil régional.

Le CEP, bien que doté de prérogatives explicites, ne fonctionne pas exactement comme le Comité Technique de Rhône-Alpes, dans lequel un noyau dur très stable d'élus s'est constitué. Si le bureau de la commission n°14 (présidente, vice-présidente et secrétaire) et la vice-présidente en charge de la démocratie régionale assistent à toutes les réunions, il n'en va pas de même pour l'ensemble des élus. Les invitations étant adressées aux groupes politiques, les personnalités assistant au CEP changent souvent. Toutefois, quelques personnalités politiques se montrent assidues : une élue RAGEAP, deux élus PS, trois élues vertes, dont la conseillère déléguée à l'égalité femme-homme, deux élus CACR et une élue Modem, intervenant régulièrement en assemblée sur les questions de démocratie régionale, comptent parmi les élus identifiés par l'administration comme étant régulièrement présents au CEP. L'opposition est quasi-absente de ce groupe et se rend dans l'ensemble assez peu (voire pas du tout dans le cas du FN) aux réunions. Malgré cela, à travers le CEP, les élus de la commission sont particulièrement impliqués dans le traitement des demandes de subventions. Ainsi, à plusieurs reprises, la commission 14 dépose des amendements lors des débats en séance plénière afin de faire figurer dans les délibérations des projets acceptés par le CEP et votés par la commission, mais oubliés par l'administration<sup>2008</sup>. L'administration justement et plus spécifiquement la MDRJ, est à ce titre un des indicateurs les plus frappants du rôle primordial joué par le CEP et la commission. En effet, les chargées de mission, respectivement chargée des « Projets Citoyens » et du FRDVA, témoignent à leur manière de cette place renouvelée des acteurs politiques dans le circuit décisionnel régional. Dans un premier temps, les deux chargées de mission témoignent d'un malaise, lié à leur immersion régulière dans les structures politiques (CEP, commission 14). Les gestionnaires des

---

aides régionales à la participation citoyenne et démocratique en Ile-de-France. », in Règlement intérieur du Comité d'Etude des Projets citoyens, 8 novembre 2006, document interne MDRJ.

<sup>2007</sup> Le règlement précise : « Ces auditions se dérouleront exclusivement lors des réunions officiellement convoquées du CEP ; si le CEP exige une audition avant examen du dossier, le projet concerné ne pourra de fait être examiné lors de la Commission permanente initialement envisagé. Pour les conventions triennales, une audition est organisée de manière systématique. », in Règlement intérieur du Comité d'Etude des Projets citoyens, 8 novembre 2006, document interne MDRJ.

<sup>2008</sup> Conseil régional Ile-de-France, délibération n° CP 06-1058 du 30 novembre 2006 et délibération n° CP 07-480 du 31 mai 2007.

fonds associatifs regrettent d'avoir à « défendre » des dossiers auprès de ces instances, tout en soulignant que cette procédure clarifie les soutiens politiques aux associations :

« Au départ quand je suis arrivée c'était assez étrange, parce que finalement c'était l'administration qui venait défendre ces dossiers devant les élus. Alors avec toute l'hypocrisie que cela comporte, parce que les signalements et les pressions entre guillemets, avaient été faits auparavant, donc du coup, on se retrouvait dans la situation de devoir défendre des dossiers qu'on n'avait pas du tout envie de défendre, mais on reproduisait en fait le côté discrétionnaire mais dans un cadre, voilà, qui avait été créé pour que justement il y ait plus de démocratie interne, ne serait-ce qu'entre les groupes politiques du conseil régional. Donc c'était assez rigolo et puis petit à petit, ça c'est un peu amélioré, quoi, dans son fonctionnement, pour arriver à ce que chacun prenne ses responsabilités et que quand y avait effectivement des soutiens de la part d'élus, ben qu'ils soient faits de façon ouverte. » (Entretien, fonctionnaire)

« On se retrouve en tant que service, mais ça, ma collègue le vit de la même façon, à devoir finalement défendre ou ne pas défendre une association, dont on devient les porte-paroles, ou pas. Donc quelque part effectivement, du coup, c'est presque nous qui tranchons. Ou alors parce que tel élu voudra faire passer, alors là après c'est l'aspect politique qui l'emporte telle association, donc passera en force en disant, ben, c'est comme ça quoi. » (Entretien, fonctionnaire)

L'omniprésence des acteurs politiques se fait aussi par effet de contamination. Alors qu'aucun dispositif du type CEP n'est prévu pour le FRDVA, les membres de la commission aborde le Fonds Régional comme s'il s'agissait des « Projets Citoyens ». Pris dans le jeu d'une implication forte, les élus débordent de leur rôle dans le cadre du FRDVA et brouillent la lisibilité de la procédure :

« Là, toute la difficulté, c'était que nous avons une délibération où il est indiqué que l'ensemble des dossiers FRDVA seront portés à la connaissance de la commission thématique. Point. Mais bien que ce soit écrit, qu'ils ont évidemment voté cette procédure, dans la tête de tous les élus, parce qu'il y avait eu un deal, mais moi je ne suis pas censé le savoir, genre dans le cabinet, dans le bureau du directeur de cabinet de Jean-Paul Huchon, une promesse que finalement la commission thématique pourrait servir de comité d'étude des projets, donc comme sur les projets citoyens. Il y a évidemment une confusion totale entre les deux dispositifs et les modes de fonctionnement. Donc anticipant les choses... » (Entretien, fonctionnaire)

Pourtant, les deux fonctionnaires ne se contentent pas de définir les contours du problème posé par l'investissement politique de la commission 14 en termes de « brouillage » des frontières politico-administrative. En effet, au-delà des frictions liées au mélange des genres, classiques dans les collectivités territoriales, les acteurs administratifs témoignent également de l'existence de deux problèmes distincts. Le premier, que nous venons de voir, est immédiatement perceptible. Le second, d'ordre politique, est moins évident, mais également ressenti très fortement par la MDRJ : les élus du

CEP et de la commission 14, en cherchant à imposer leur fonctionnement au-delà des seuls « Projets Citoyens », s'opposent concrètement à leur rôle usuel :

« Alors, ça a été le grand n'importe quoi, dans la mesure où effectivement ils ont voulu fonctionner comme si c'était un comité d'étude des projets. Donc la présidente de séance commence à ouvrir, alors on va les hiérarchiser etc. Et donc le conseiller du cabinet du président réagissant très fort, en disant non ! Parce que si vous voulez, il y a une volonté, quand même, de l'administration et du cabinet du président de ne pas reproduire ce comité d'étude des projets, bon voilà, qui ne convient pas à grand monde. Si vous voulez c'est le débat entre des élus, comme *la vice-présidente*, qui veulent prendre tout leur rôle d'élus [...] » (Entretien, fonctionnaire)

« Apparemment un certain nombre de nos dispositifs ont été formatés pour être un peu dans un carcan, qui permette qu'il n'y ait pas tâche d'huile, ni contagion. Le fait, en fait, qu'il y ait ce comité d'étude est un bon exemple, parce que même si y'a d'autres dispositifs où on a à peu près le même fonctionnement, là on a vraiment inscrit dans le cadre du rapport le fait que ce comité d'étude existe et présélectionne etc. Et donc, le vrai débat, c'est pas par rapport à l'administration [...] Le vrai débat en fait se situe entre les élus d'une commission thématique, qui après tout ne sont que des élus régionaux parmi d'autres et la commission permanente, qui elle, a vraiment la légitimité pour voter. Donc est-ce que ce comité d'étude est légitime pour finalement filtrer, dans les faits, une partie des décisions que pourraient prendre et rendre la commission permanente ? Et au-delà de ça, au-delà de la commission permanente, c'est l'exécutif qui est touché, puisque bien souvent c'est quand même l'exécutif qui choisit aussi en amont avec les services, qui fait ce type de travail. Et là aujourd'hui l'exécutif en est aujourd'hui dépossédé. Le vrai débat il est là. » (Entretien, fonctionnaire)

Dans la lecture des dispositifs de subventionnement par leurs gestionnaires, l'enjeu central de ces dispositifs apparaît de manière explicite : une opposition larvée entre des élus régionaux « lambda » et les responsables du pouvoir exécutif. Pour l'administration, le fonctionnement de la délégation de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, en d'autres termes la structuration de sa coalition politico-administrative, suscite des tensions et devient un objet polémique. En mettant au centre de la prise de décision le travail des élus siégeant dans la commission, la vice-présidente ouvre un autre débat sur la nature de la « démocratie régionale », tout aussi prenant et valorisé par la vice-présidente que la participation des franciliens.

#### 4) L'« autre » combat démocratique

Pour la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, l'idée d'un exercice plus partagé du pouvoir doit s'appliquer en tout premier lieu à l'institution régionale. Cette question prime sur la gestion concrète de la liste d'associations constituée par le biais des subventions, comme en

témoigne la faible place du réseau, initiative annoncée mais jamais réellement mise en œuvre<sup>2009</sup>. Comme nous l'avons vu, le rapport de la vice-présidente au fonctionnement routinier du conseil régional est quelque peu conflictuel (Cf. Volume 1, chap. 5). La vice-présidente voit dans son propre « comportement » une réaction à l'exercice usuel d'une vice-présidence du conseil régional :

« Moi l'orientation que j'ai choisi, c'est que... c'est pas seulement par rapport aux services que je ne garde rien jalousement, c'est par rapport à l'ensemble des procédures. Ça, on n'en a peut-être pas discuté. C'est que, en général, la manière dont ça se passe c'est la suivante. Je prends sur la question de la subvention des assoc par exemple [...] elle [*une autre vice-présidente*], elle a une stratégie diamétralement opposée à la mienne. Je vais prendre comment elle, elle fait. Donc elle a une délibération qui détermine un ensemble de critères etc. Donc les associations font des demandes de subventions. Je sais pas si elle fonctionne par appel à projet, mais enfin peu importe. Les services instruisent. C'est les services qui choisissent à qui ils disent oui, à qui ils disent non. Elle, elle doit vérifier quand même et elle fait de façon très classique, quand les projets ont été instruits, ils sont soumis... le rapport avant la commission permanente est soumis à la commission, mais la présidente de la commission ne voit rien avant, n'a aucun mot à dire. »  
(Entretien, élu)

Refusant ce type de fonctionnement, en partie au nom de la mission qui lui a été confiée, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale utilise son rapport à la Commission n° 14 comme objet de réforme. Elle choisit délibérément de se mettre en retrait pour laisser les membres de cette commission acquérir une marge de manœuvre dont ils ne disposaient pas auparavant :

« Moi je veux que les élus de la commission soit responsabilisés et donc nous on fonctionne totalement différemment. Donc le mieux qu'on avait fait, mais qui je pense va disparaître parce que justement ça fait chier tout le monde, c'est ce qu'on avait, c'est le comité d'étude, c'est-à-dire que on fonctionne sur appel à projet, les... donc y a des dates limites, connues, transparentes. Tous les projets sont communiqués aux élus. Ce qui est un gros boulot pour les services. Y a un vrai débat avec le service parce que là, du coup, on leur enlève effectivement un pouvoir, le pouvoir de choisir j'instruis, j'instruis pas » (Entretien, élu)

Pour la présidente de la commission n°14, alliée de la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, le fonctionnement de la commission 14 est le plus franc succès de la délégation de la vice-présidente :

---

<sup>2009</sup> « Contractuellement, on demande à nos associations de mutualiser, mais avec qui et comment ? Est-ce que nous on a les moyens de dupliquer en tant d'exemplaires le DVD qu'elles ont fait pour le distribuer ? Et le distribuer à qui, parce que la mutualisation, ça se fait au-delà des seules associations qu'on subventionne. Ça devrait intéresser tous ceux qui le souhaitent en fait. Mais le « tout ceux qui le souhaitent », il est non identifié. Donc c'est vrai qu'on se base sur le premier cercle d'acteurs qu'on connaît, qui sont un captif il faut le dire, puisqu'ils sont un peu demandeurs des subventions, mais comment on élargit au-delà et c'est vrai que le support numérique était une réponse un peu miracle. » (Entretien, fonctionnaire)

« Ce que je trouve le plus intéressant c'est... souvenez quand même qu'on est démocratie régionale et pas démocratie participative, quand même. C'est important. C'est justement pas l'aspect démocratie participative qui est le plus réussi chez nous, c'est plutôt le côté de l'institution et ce dont je vous parlais tout à l'heure, c'est-à-dire du fonctionnement de la commission et de la vice-présidente et de la transparence des attributions qui je trouve... qui a l'air simple à dire comme ça en une phrase mais qui est le plus compliqué à mettre en œuvre vraiment. Qui demande beaucoup d'énergie de la part des commissaires. Ça veut dire des journées et des journées de présélection, de travail ensemble etc. Mais qui est le plus satisfaisant. » (Entretien, élu)

La procédure, définie par ailleurs par les deux élues comme un moyen efficace de lutter contre le clientélisme<sup>2010</sup>, est perçue par la présidente de commission comme un effet d'aubaine incontestable pour les conseillers régionaux :

« Ça va dans le sens inverse d'une structuration complètement pyramidale, avec en bas, le commissaire, qui est une chambre d'enregistrement. Et l'association, elle vous verra jamais. Ça remet du lien dans tous ces niveaux, ça veut pas dire qu'on a changé de chef. [...] Comment voulez-vous ne pas être demandeur là-dessus ? Même quand vous êtes dans l'opposition, vous allez pouvoir participer par exemple à la présélection des dossiers, alors qu'habituellement ils sont présélectionnés en amont par les services et le cabinet et que vous les voyez jamais. Et que vous allez pouvoir décider, voir les soutiens. Alors que un commissaire de l'opposition, un élu de l'opposition ne participe en général à aucune élaboration. » (Entretien, élu)

Le déni d'autorité, le retrait volontaire exercé par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale pose manifestement la question de la place des acteurs décisionnels au sein de l'institution régionale. C'est en tout cas une question que souhaite poser la vice-présidente à travers ses méthodes de prise de décision :

« Donc ce que me disent mes collègues c'est, oui, mais tu t'es dépouillé de ton pouvoir. Je dis oui, c'est exactement ce que j'ai fait et c'est ce que je souhaite. Parce que je fais à l'interne exactement ce que je fais à l'externe, c'est-à-dire que je construis des outils pour que les acteurs exactement à la place où ils sont, puissent exercer la plénitude de leurs potentialités. Donc ce que je fais avec les associations ou les syndicats je vais pas ne pas le faire avec mes collègues élus. » (Entretien, élu)

Mais qu'en est-il alors du pouvoir détenu par la vice-présidente ? Si le débat ouvert au sein des élites politiques régionales affecte concrètement le fonctionnement de la vice-présidence, l'acte politique

---

<sup>2010</sup> « Par exemple, une association s'adresse à vous en disant j'ai postulé dans tel truc et je sais pas ce qui c'est passé, j'ai jamais eu de réponse. Ce qui est une bonne dizaine des cas. Ben vous pouvez répondre voilà ce qui s'est passé. On a eu un débat, voilà où ça en est. Tout élu est au niveau... sauf s'il est pas là. Y a pas... on n'est pas obligé d'aller qui de droit, faire un peu de clientélisme pour chercher... donc du coup c'est aussi une transparence entre les associations, les élus, l'institution. » (Entretien, élu)

de la vice-présidente ne s'apparente en aucune façon à de l'altruisme, mais plutôt à une volonté affirmée de réhabilitation du travail des élus. La gestion concrète du FRDVA apporte de convaincants éléments allant dans ce sens. Lors de l'élaboration du fond, la CPCARIF, préexistante au FRDVA, propose à la vice-présidente de cogérer les dossiers de subventions. La réponse de la vice-présidente indique que son désir de libérer des espaces au sein de l'exercice de son pouvoir n'est pas infini :

« Moi j'ai refusé par exemple, on en rediscutera quand on discutera du fond régional de développement de la vie associative, où la CPCARIF voulait absolument cogérer. Moi j'ai dit non. Non. Parce que je vais sûrement pas vous faire porter la responsabilité de choisir à qui vous donnez, à qui vous donnez pas, dans la mesure où c'est moi qui détermine l'enveloppe. Le jour où on discute collectivement du budget, de l'enveloppe, où il y a un pouvoir partagé sur ce qu'on affecte, ok. Aujourd'hui, non. Non. Ils donnent leur avis, on en tient compte, mais au bout d'un moment... je veux dire c'est normal, c'est les élus qui décident. On va pas se faire porter par les autres des responsabilités sur lesquelles... donc une parcelle... c'est pas possible. [...] On a discuté au moins un an sur cette question. Alors évidemment avec la CPCA. Ça a commencé très fort, on s'est engueulé beaucoup, beaucoup. Parce qu'en gros leur truc c'était on veut cogérer et on veut que ce soit uniquement les grands réseaux. Et moi c'était non à la cogestion et priorité absolue à tous ceux qui ne sont pas fédérés c'est-à-dire probablement à peu près 40% des associations de cette région. » (Entretien, élu)

Le combat démocratique engagé par la vice-présidente en charge de la démocratie régionale, en écho au thème de sa vice-présidence, déplace l'enjeu de cette fameuse « démocratie régionale ». L'épicentre de cette lutte est constitué par une figure : le *représentant militant d'un mouvement collectif*. Elu, syndicaliste et associatif doivent agir de concert, dans une clarification des rôles, tout en s'appuyant sur une structure commune. Le « citoyen », vécu et rencontré dans les conférences du consensus, ou l'usager des comités de ligne n'intéressent guère la vice-présidente. Toutefois, un même souci l'attache au reste des initiatives entreprises au nom de la démocratie régionale : celle d'un ancrage toujours plus étendu, fédérateur du mouvement de résistance politique. Les associations non fédérées, les individus révoltés mais seuls, tous ceux qui potentiellement ne demandent qu'à agir – et pourquoi pas à terme se révolter – doivent être aidés par le conseil régional. Or, cette aide prend une forme assez éloignée des canons de la « démocratie participative » régionale, mis en évidence précédemment, chez la vice-présidente en charge de la démocratie régionale.

## IV- Nord Pas De Calais : le discret militantisme des héritiers politiques.

En raison de l'histoire plus conséquente des débats et expériences relatives à la démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais, l'étude des dispositifs à partir de 2004 se concentre moins sur les logiques d'apparition, que sur les logiques de réforme des dispositifs étudiés. En effet, les trois dispositifs considérés ici (tableau 22) sont tous liés à cet enjeu de réforme : DREAM doit faire peau neuve, dans un contexte politique mouvant (A), les comités de ligne doivent poursuivre le travail d'évaluation et d'adaptation entamé en 2003 (B) et les FPH sont soumis à un examen critique de la part de leurs propres responsables politiques, qui est l'occasion d'instaurer un nouveau type de dispositif, une conférence citoyenne (C).

**Tableau 75 : Dispositifs étudiés en Nord-Pas-de-Calais**

Catégorie de dispositif	Nombre	Détail
DREAM +	1	Soutien à la démocratie électronique
Comités de ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
Conférences de citoyens	1	Conférence de citoyens évaluation FPH

Or, les trois dispositifs réformés ont des points communs. Tous trois se soucient de leur capacité à étendre leur zone d'influence, soit géographique (DREAM, FPH), soit en termes de population couverte (comités de ligne). Le recours à des dispositifs innovants (conférence citoyennes) intervient dans ce contexte et relève d'un usage original (orienté vers l'évaluation d'un autre dispositif participatif) et précoce (2004). L'autre point commun de ces dispositifs est d'être portés par des agents administratifs appartenant aux activités de la coalition transversale étudiée par ailleurs. Les praticiens de la démocratie participative au sein de la région Nord-Pas-de-Calais sont donc les principaux acteurs du souci d'extension visible au sein de tous les dispositifs.

### ***A) DREAM + : Identifier pour s'étendre***

Le projet DREAM +, apparu en 2006, est le successeur de DREAM 2 (cf. Volume 1, chapitre 4) dont nous avons vu qu'il constitue un des dispositifs les plus proactifs en terme de démocratie participative. Le dispositif de soutien et d'accompagnement des collectivités locales, en matière de démocratie assistée par les TIC, se trouve dans une position administrative inconfortable à partir des élections de mars 2004, situation à laquelle entend réagir le porteur administratif du projet (1). Or, nous observons que cet agent, en voulant maintenir l'existence de son dispositif adopte une stratégie d'extension des cibles de son dispositif (2). Cette stratégie le conduit à militer ainsi auprès de ses collègues pour une identification systématique et massive des acteurs locaux de la démocratie participative sur le territoire de la région (3).

## 1) Un avocat fragilisé mais persévérant.

L'élection de mars 2004 débouche sur un glissement des tutelles politiques qui modifie la position des acteurs administratifs en charge du projet DREAM. Ainsi le vice-président chargé de Nouvelles Technologies et Technologies de la Communication, responsable politique du projet DREAM de 1998 à 2004, quitte l'exécutif. Sa délégation est confiée au nouveau vice-président en charge du développement économique, de l'emploi, nouvelles technologies et de la formation permanente. La mission « TIC » se dilue dans les responsabilités du nouveau vice-président et ne constitue plus une mission spécifiquement investie. Le changement d'orientation politique minore les projets portés par le responsable de DREAM 2 :

« *Le nouveau vice-président* a une approche très différente. Lui voit dans les TIC uniquement, puisqu'il est vice-président action économique et TIC. Donc lui il dit dans la politique régionale, ce qui manque, c'est les infrastructures. On était une des rares régions à ne pas investir sur les infrastructures. Et lui, il voit les infrastructures de télécommunication comme éléments de la compétitivité des territoires et des entreprises. C'est ça son point d'entrée. Pourquoi on n'y était pas aller avant ? C'est parce que le vice-président précédent disaient il faut d'abord créer des usages, créer des réflexions, mûrifier les territoires, avant de développer les gros tuyaux. »  
(Entretien, fonctionnaire)

A ce glissement s'ajoute une réforme administrative. La fusion des services recherche, enseignement supérieur, TIC et santé débouche en 2004 sur la naissance de la Direction de la Recherche, de la Santé et des Technologies de l'Information et de la Communication (DRESTIC). L'intégration de la cellule administrative TIC dans une structure administrative plus structurée est perçue par le porteur de DREAM à la fois comme une condition de la survie en milieu hostile, un avantage, mais également un rétrécissement des marges d'action :

« Je pense que ça a été une des conditions qui a fait qu'on a pu survivre. Parce qu'on a récupéré comme directeur quelqu'un qui avait la confiance du président, puisqu'il était mandaté par lui pour faire de ces trois au quatre petites unités, une grosse unité qui pèse. Et là, c'est vrai qu'aujourd'hui on a un poids plus fort, grâce à ça et parce que lui a une vision stratégique forte. [...] Historiquement, dans les dix ans de la politique antérieure, au début c'était une mission (*TIC*) rattachée aux transports et très libre. Une mission, c'est un électron libre. Y avait quatre, cinq personnes et puis ça fonctionnait. C'était avant 2000, donc tout feu tout flamme, les TIC, c'est merveilleux. [...] On explore on tâtonne etc. Donc on est très loin d'une politique institutionnalisée, d'une organisation structurée et en adéquation avec les services de la région. Et ça, ça a un peu perduré et ça c'est même démultiplié quand on s'est nommé « e-direction ». [...] Et résultat, à moment donné, en 2004, on avait le sentiment que... en plus on avait quelques casseroles au cul, des trucs accumulés, bon on nous a plombé aussi, mais bon. En gros, y avait



une espèce de service un peu à part, trop à part, trop dé-corrélés des rythmes de fonctionnement, des réalités de fonctionnements, réalités de l'administration. Donc on nous a dit on va le casser humainement et on va les faire rentrer dans un moule. En réalité, c'est ce qui nous a permis d'être sauvé, parce qu'on s'est institutionnalisé, mais du coup on a été obligé de se structurer un peu plus parce que la période précédente était « on explore, on explore » y avait pas une réflexion stratégique. » (Entretien, fonctionnaire).

Face à cette situation problématique, le porteur de DREAM + espère alors voir apparaître une délégation à la « démocratie participative », sur laquelle il pourrait s'appuyer pour déjouer la réduction de ses marges de manœuvre. Pourtant, les élections de 2004 ne lui permettent pas de se sortir de cette situation délicate par la porte « démocratie participative » :

« Donc je me suis dit ben si en 2004, y a un conseiller et une politique démocratie participative, tout ce que j'aurais à faire, parfois c'est un peu idéaliste, j'y ai jamais vraiment cru mais... c'est rajouter un volet TIC, une bonification TIC dans tous les projets participatifs que la région soutiendra. Et c'est fini. [...] En 2004, on a tous été en attente de voir s'il y aurait des conseillers régionaux en charge de la démocratie participative. On n'était pas encore sur la période Ségolène Royal, mais on sentait bien que c'était un sujet qui montait. Et en effet, je crois qu'il y a une quinzaine de régions qui ont désigné un conseiller régional à la démocratie participative. Et nous pas. Donc en 2004, pour moi c'était un non changement. » (Entretien, fonctionnaire)

Le fonctionnaire décide donc de faire profil bas et de préparer le prolongement de son projet dans une situation contrainte. Il poursuit donc DREAM 2 durant deux années (2004-2006), menant le projet à son terme<sup>2011</sup>. A la clôture de DREAM 2 en 2006, le fonctionnaire prépare une nouvelle version du projet, un prolongement, qui sera votée le 14 juin 2006 par le conseil régional au titre de la politique en faveur des NTIC, aux côtés des actions en matière de développement d'infrastructures. La gestion du projet DREAM est relativement exceptionnelle : peu impliqués et concernés par un projet somme toute marginal, d'un point de vue financier, dans un secteur marginal lui aussi (les TIC), les élus semblent vite absents de l'évolution du dispositif<sup>2012</sup>. Si l'ancien vice-président communiste peut être considéré comme l'instigateur politique du projet DREAM, dès

---

<sup>2011</sup> Le projet continue de faire parler de lui durant l'année 2004 : Cf. « La région Nord-Pas-de-Calais veut doper la démocratie électronique locale », *Localtis*, 02/12/2004

<sup>2012</sup> C'est notamment ce que ressent l'administration : « Quand DREAM + est passé, y a eu débat. En fait y a eu un élu qui m'a demandé est-ce qu'on pourrait savoir ce que c'est que la e-démocratie, est-ce qu'on aurait des exemples ? Mon directeur m'a passé la parole, j'ai donné deux exemples, qu'on pouvait utiliser Internet pour informer les citoyens en aval et en amont des réunions publiques, voire consulter par Internet, parce qu'aujourd'hui de plus en plus de citoyens ont pas le temps de venir dans les réunions publiques et que la politique régionale va permettre de faire ça, donc mettre les TIC dans toutes les politiques participatives, consultatives de la région. Est-ce que vous voulez plus d'informations ? Non, merci. Un élu de l'opposition demande est-ce que vous allez vous positionner sur l'e-vote ? J'ai répondu non, l'important pour moi c'est de rapprocher les élus des citoyens. Ha ok, ben c'est ce que je voulais savoir, je vous remercie. » (Entretien, fonctionnaire)

2004, le projet ne repose plus que sur la volonté et les stratégies de son responsable administratif. Cependant, ce portage administratif s'oriente dans une direction « politique » bien spécifique.

## 2) Etendre « ses » territoires pour exister .

Le dispositif intitulé DREAM +, voté en 2006, n'apporte aucune innovation de fond à DREAM 2. Comme le signale le document public de présentation du dispositif<sup>2013</sup>, DREAM + entend compléter les mécanismes de démocratie locale<sup>2014</sup>, à l'aide des outils TIC, outils « désormais nombreux, faciles d'emploi, peu coûteux, ils ne nécessitent plus les compétences d'un technicien à temps plein », tout en affirmant la nécessité d'« assumer le fait que ces outils ne constituent pas la panacée et qu'autour de ces nouvelles solutions se poseront de nouvelles questions ». Le projet entend donc accompagner les municipalités, communautés de communes, d'agglomération, urbaines et Pays sur trois volets : l'animation<sup>2015</sup>, l'appel à candidature<sup>2016</sup> et l'appel à projet<sup>2017</sup>, c'est-à-dire les trois dimensions de DREAM 2. Le dispositif se fixe deux ambitions de long terme, relatives aux changements de mentalités : d'une part, il vise à « créer une dynamique [*qui*] s'inscrit dans le long terme, celui des changements profonds liés aux cultures, aux habitudes et pratiques en place » ; d'autre part, il entend être « un premier pas décisif vers la démonstration de la pertinence de cet usage des TIC ». La seule innovation contenue par DREAM + est d'apporter désormais une série d'actions envisageables en matière de « e-démocratie ». Ces actions sont hiérarchisées implicitement, des plus classiques aux plus innovantes. Elles peuvent ainsi se mettre « au service de l'information civique, de l'éducation populaire »<sup>2018</sup>, « au service de l'information sur l'action publique, de la transparence »<sup>2019</sup>, « au service des interactions en continu entre les élus et les citoyens »<sup>2020</sup>, « au

---

<sup>2013</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, DRESTIC, *Les TIC au service de la participation citoyenne Présentation du dispositif régional DREAM+*, 4 p.

<sup>2014</sup> « Il n'est pas ici question de remplacer la démocratie et ses pratiques actuelles par ce que certains nomment la e-démocratie ; il s'agit en fait de recourir aux outils numériques, dans le cadre des pratiques existantes, pour leur donner plus d'ampleur et selon la pertinence de chaque outil, en combinant outils numériques, réunions publiques, support papier, face à face... », in Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, DRESTIC, *Les TIC au service de la participation citoyenne, Présentation du dispositif régional DREAM +*, 4 p.

<sup>2015</sup> Séminaires, site internet, lettres d'information. Le conseil régional veut ainsi « soutenir des initiatives locales concourant à la vulgarisation de ce sujet en direction des acteurs publics » et mutualiser « des réalisations, des méthodes et outils transposables en valorisant les effets obtenus sur la participation citoyenne ».

<sup>2016</sup> Ouvert en permanence, l'appel permet aux collectivités territoriales d'avoir accès à « un prestataire retenu et totalement financé par la Région », dans une limite de dix demi-journées d'accompagnement spécialisé.

<sup>2017</sup> Ouvert en permanence lui aussi, destiné au soutien de « projets exemplaires » (méthode, objectifs, reproductibilité), à hauteur de 60% du projet et d'un plafond de 20 000 euros.

<sup>2018</sup> Les sites d'information des institutions sont cités ([www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr), [www.senat.fr](http://www.senat.fr), [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr), [www.europa.eu](http://www.europa.eu)) comme un « canal supplémentaire d'informations » sur le fonctionnement des institutions politiques.

<sup>2019</sup> Plusieurs expériences sont citées en exemple, dont certaines se situent sur le territoire de Nord-Pas-de-Calais. Elles concernant l'accès aux documents publics, procès-verbaux de conseil municipal, retransmissions vidéo en direct ou a posteriori des séances sont des actions favorisées par les TIC : par exemple, la ville de Mouvaux ([www.mairiemouvaux.fr/conseil\\_municipal/en\\_direct\\_du\\_conseil/en\\_direct\\_conseil.htm](http://www.mairiemouvaux.fr/conseil_municipal/en_direct_du_conseil/en_direct_conseil.htm)), la ville de Valenciennes, de la

service d'exercices de consultations, d'appels à idées »<sup>2021</sup> et « au service de la concertation, d'ateliers de coproduction »<sup>2022</sup>. Ces missions ont toutefois un même objectif central, la promotion de « nouvelles » formes de démocratie locale et non la diffusion à tout prix de l'usage des TIC : « De ce fait, les exemples d'usages des TIC sont ici plus présentés sous l'angle des finalités, des dispositifs existants en matière de démocratie locale, que sous l'angle des outils numériques, qui est secondaire ». L'accent « participatif » de DEAM 2 est maintenu dans DREAM +. Mais ce maintien s'accompagne d'un approfondissement d'une toute autre nature.

En effet, un quatrième volet d'action fait son apparition dans DREAM +. Ce quatrième volet concerne « l'élargissement de la cible »<sup>2023</sup> du dispositif, à la fois en l'ouvrant à d'autres publics, mais aussi en élargissant son territoire d'action. DREAM entend ainsi utiliser les cybers-centres<sup>2024</sup> mis en place par le conseil régional, afin d'enclencher une action auprès des « acteurs de la démocratie locale que sont les associations citoyennes et les instances locales de concertation »<sup>2025</sup>. L'enjeu est lui aussi défini en termes d'acculturation progressive :

« Ce plan d'action vise donc à faciliter l'émergence de cet usage des TIC, dans une approche raisonnable et progressive, pour qu'il puisse s'inscrire durablement et pertinemment dans le paysage du Nord-Pas-de-Calais qui constitue en la matière un terreau fertile tant en matière

---

ville de Ludres (Lorraine) ([www.ludres.com](http://www.ludres.com)) et de celle de Marcq-en-Barœul ([www.marcq-en-baroeul.org/acc/projets/projcord.htm](http://www.marcq-en-baroeul.org/acc/projets/projcord.htm)) agissent toutes dans ce sens.

<sup>2020</sup> Les TIC peuvent aussi « contribuer au dialogue citoyen en continu aux côtés des nombreux autres moyens existants » : par exemple, la ville d'Arras donne en ligne des informations sur les permanences des élus (dates et lieux) pour faciliter les rencontres en face-à-face ([www.ville-arras.fr](http://www.ville-arras.fr)), mais également quelques expériences de « chats », d'envois de courriel aux maires, de forums de débats.

<sup>2021</sup> Plusieurs exemples sont cités : la ville d'Issy-les-Moulineaux ([www.issy.com](http://www.issy.com)) interroge un panel de citoyens sur des enjeux locaux grâce à un espace en ligne. Les villes de Faches-Thumesnil comme de la communauté de communes de l'Atrébatie, une consultation ponctuelle sur l'avenir du site internet et sur un projet d'implantation d'éoliennes a été facilitée par l'apport d'information des espaces en lignes ([www.debat-atrebatie.org](http://www.debat-atrebatie.org))

<sup>2022</sup> C'est le domaine dans « lequel les marges de progrès d'emploi des TIC sont les plus importantes ». Quelques exemples : les villes de Villeneuve d'Ascq ou d'Oignies ([www.oignies.fr/democratie/budget2006.html](http://www.oignies.fr/democratie/budget2006.html)) entendent permettre aux populations de s'impliquer dans la définition des orientations budgétaires. Si les TIC « ne peuvent pas tout », leur emploi permet d'accroître les capacités d'interaction : la ville de Blanquefort ([www.villeblanquefort.fr/blanquefort/pageseditos\\_26\\_left\\_185A8911.html](http://www.villeblanquefort.fr/blanquefort/pageseditos_26_left_185A8911.html)) a ainsi développé ces outils dans le but de « gagner en lisibilité, visibilité mais aussi en capacité d'interaction avec les habitants qui posent des questions, réagissent à des interpellations ou tout simplement veulent s'investir dans la vie locale ». Enfin, la ville de Brest ([www.mairie-brest.fr](http://www.mairie-brest.fr)) utilise des outils « permettant à des habitants de co-construire un texte de consensus ou qui facilite la production de journaux de quartier ».

<sup>2023</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *DREAM+ : Volet de la stratégie régionale sur les TIC relative à la mobilisation des TIC au service de la démocratie locale et de la participation citoyenne. Présentation de l'action régionale*, 5 p.

<sup>2024</sup> Ces centres ont été mis en place en 1998 par le conseil régional, avec l'appui financier du FEDER (Cf. Volume 1, chap. 4). Ils sont destinés à offrir aux usagers des TIC une formation sur cet usage, dispensée par des animateurs qualifiés.

<sup>2025</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *DREAM+ : Volet de la stratégie régionale sur les TIC relative à la mobilisation des TIC au service de la démocratie locale et de la participation citoyenne. Présentation de l'action régionale*, 5 p

d'usage des TIC par les collectivités locales, qu'en matière de culture propice à la concertation et à la participation. »<sup>2026</sup>

Mais cet élargissement ne se fait pas uniquement d'un point de vue qualitatif : l'extension territoriale du dispositif est également recherchée. Le chargé de mission, fondateur et gestionnaire du projet, insiste sur l'extension des cibles présente dans les trois volets de DREAM :

« Moi je travaillais de manière indépendante et j'ai fait que prolonger DREAM 2. DREAM + est parfaitement un prolongement de DREAM 2, simplement ça démultiplie. Opérationnellement je continue les séminaires de sensibilisation, le site web etc., le conseil et les subventions. Donc ça démultiplie simplement la cible et les efforts de promotion, c'est tout. » (Entretien, fonctionnaire)

Les dispositifs d'appel à candidatures et d'appels à projet sont maintenus et s'étendent progressivement au-delà des dix expériences-pilotes soutenues au titre de DREAM 2. Mais cette extension n'est pas automatique. Le dispositif, lancé en 2007, doit trouver son public. Son responsable, gêné par la proximité des élections municipales (les collectivités locales refusant de s'engager dans de nouveaux projets), doit patienter et attendre la réouverture d'une opportunité. En d'autres termes, le fonctionnaire poursuit seul la dynamique de cooptation enclenché avec son précédent vice-président :

« Et moi, après les élections municipales, j'ai attendu une ou deux semaines, j'ai commencé à passer quelques coups de fil pour tâter le terrain. Et je me suis rendu compte que même sur les communes les plus en pointe sur les TIC, ils avaient aucune vision, ils avaient oublié etc. Je suis allé voir mon chef de service, je lui ai dit il faut qu'on soit pro actif. Surtout si on veut éviter que seules Valenciennes, Lille, Dunkerque, les grosses villes, qui ont une capacité d'ingénierie viennent à nous et qu'on crée de la disparité territoriale » (Entretien, fonctionnaire)

Cette volonté d'extension du dispositif se traduit très concrètement par une reproduction des logiques d'identification, de démarchage et de cooptation déjà à l'œuvre dans DREAM 2. L'agent en charge devient un véritable entrepreneur de son dispositif, qu'il tente de promouvoir auprès des collectivités locales, en commençant par celles dont l'affichage semble engageant :

« Donc si on veut aider au maximum toutes les communes dans la logique d'équité territoriale, qui est la commande politique, il faut aller au devant d'eux et leur dire, il y a des aides pour vous. Donc ça fait depuis début avril, grosso modo, le temps que les élections municipales se passent, ben, je fais des matinées de phoning. Donc je suis VRP et je vends des sous. Bonjour... Alors j'ai commencé par les villes que je connaissais par... il y a un label national qui s'appelle ville Internet<sup>2027</sup>[...] Donc moi je suis allé voir ces villes-là en priorité, parce que je sais qu'au moins

---

<sup>2026</sup> *Idem.*

<sup>2027</sup> Le label « Ville internet » est un label national délivré depuis 1999 par l'association « Villes Internet » aux communes de toute taille « qui mettent en œuvre une politique significative en matière de démocratisation des TIC et de

derrière y a un peu de volonté. Et donc je suis allé les appeler une par une, en disant est-ce que vous savez qu'il existe DREAM + ? [...] Ha non, ha non, ha non, ha oui ça j'en ai entendu parler ! Mais justement il fallait que je me pose la question, je me disais qu'un jour je viendrai bien vous voir, ben voilà est-ce que vous voulez qu'on se voit ? Donc depuis avril, j'en ai prospecté 42 des villes. Je vais en refaire une trentaine, ou une quarantaine parce que l'idée c'est... pas tout, une ville de 500 habitants n'aura jamais de site Web. Donc le seuil que je me suis mis dans ma tête c'est les villes de plus de 10000 habitants, qui ont les moyens d'avoir un site web autonome.

Donc là, il m'en reste 40 à faire et après j'irai voir les interco. » (Entretien, fonctionnaire)

L'extension territoriale du dispositif DREAM est donc un processus présent dès son origine et principal mode d'action des acteurs administratifs, désormais en charge de sa survie. Mais ce souci de l'enracinement du dispositif n'est pas uniquement quantitatif : le responsable de DREAM cherche à produire une capacité fine et stabilisée d'identification des acteurs territoriaux, capacité considérée alors comme défaillante.

### 3) L'appel à l'identification

A travers la mise en œuvre de ce dispositif « pro actif », l'agent en charge de cette action régionale soulève deux éléments cruciaux quant à l'extension des cibles du dispositif. En effet, tout en cherchant à s'étendre *le plus possible*, le responsable du dispositif précise la nature des acteurs devant être affectés par son action et se fixe une priorité : les « petites communes ». Dans le but d'atteindre ces communes dépourvues de moyens, la décision est prise de s'adresser aux structures intercommunales, disposant de plus de latitudes financières. Or, cet objectif crée des tensions entre le service TIC et les intercommunalités subventionnées, au titre de DREAM 2 notamment, celles-ci étant accusées par le conseil régional de capter les ressources fournies au détriment des communes. Face à ce phénomène, le chargé de mission intervient et tente de convaincre les petites communes de réclamer les moyens auxquels elles ont droit :

« Il faut donner envie aux petites communes, les fomenter contre leur interco d'une certaine manière, leur dire pour vous c'est possible, aujourd'hui c'est possible, mais vous allez vite être court [...] Donc il faut leur dire *you can do it*, générer de la frustration, générer la remontée d'information vers l'intercommunalité. Et nous être clean, dire aux intercommunalités, on vous propose des sous pour répondre à cette attente-là, voire même être plus incitatif, en disant nous intercommunalité, nous ne vous financerons plus que si vous créez une main tendue. De manière à ce que la main tendue du haut et la main tendue du bas se retrouvent et qu'on ait une articulation sites communaux, sites intercommunaux, une vraie mutualisation sur les TIC qui se fassent. » (Entretien, fonctionnaire)

---

leurs usages citoyens » (extrait de la présentation). Il s'agit d'une procédure de candidature. Le label comporte cinq niveaux, établis en fonction de la nature et de la pertinence du projet candidat.

Toutefois, le processus d'identification des communes « participatives », enclenché par DREAM 2, n'est pas facilité par le manque de capacité d'identification du conseil régional. La demande d'une meilleure visibilité émanant du chargé de mission est alors directement adressée au service citoyenneté, considéré comme l'acteur administratif responsable de ce type d'identification :

« Le problème c'est que moi j'aurais bien aimé une liste des villes qui font des actions participatives et ça c'est ce que le service citoyenneté m'a vendu pendant trois ans. On va faire une AMO, il va y avoir un recensement, il va, il va, il va... Et ce n'est que depuis l'arrivée *du responsable administratif de la Mission « démocratie participative »* que, véritablement, on voit arriver les choses et le marché du recensement des dispositifs participatifs en région, il a été signé y a quinze jours. Donc depuis moi je suis en attente toujours, d'une cartographie des actions participatives en région Nord-Pas-de-Calais, que je pourrai prospecter pour leur proposer d'ajouter le canal TIC à leurs actions [...] C'est pas mes bases de données. Moi mes bases de données c'est TIC. Donc moi si vous me demandez quel est le chargé de mission TIC dans le service, on a la base de données, on a tout ça. Le problème c'est que ce terreau-là, c'est censé être le terreau du service citoyenneté, si un jour il s'investit dans ce domaine de la démocratie locale »  
(Entretien, fonctionnaire)

En attendant, le chargé de mission poursuit une identification sauvage, employant des ressources bricolées et artisanales, afin de poursuivre l'extension d'un dispositif ostensiblement destiné à susciter un besoin, ou à renforcer une impulsion en matière de démocratie participative :

« En attendant ce devenir, ben, pour DREAM +, j'ai fait la liste des conseils de développement. J'ai commencé par les pays, j'ai pris tous les pays, j'ai fait un mailing dédié et envoyé. Y a une tête de réseau, je suis allé les voir... et ça, j'ai commencé ça dès DREAM 2. [...] Ensuite j'ai essayé d'identifier... je vais les appeler comme ça, les « villes à conseils de quartier », les villes à « conseil des jeunes ». Donc là où il y a des instances participatives, où y a un monsieur démocratie participative ou citoyenneté, ou relation aux citoyens, ça s'exprime très, très différemment à chaque fois. Et c'est vachement dur, parce que d'abord, moi, j'avais pas de liste. Donc je suis allé à tâtons, je suis allé visiter des sites internet de mairie systématiquement, pour voir s'il y avait un onglet démocratie participative et s'ils faisaient des choses. Après eux ils faisaient des FPH, c'est pas loin, mais quand j'avais leurs listes à eux, je pouvais un peu mieux cibler ma recherche. » (Entretien, fonctionnaire)

Au final, l'extension de DREAM 2 en DREAM + débouche sur une dynamique administrative tout à fait significative. L'agent responsable du dispositif, cherchant à étendre celui-ci pour le consolider, se tourne vers ses collègues responsables de la « citoyenneté » pour leur proposer une mutualisation de matériaux : liste, fichiers, mais aussi finances. En effet, dans le prolongement de la relance de DREAM, l'agent administratif parvient à mobiliser ses capacités de négociation avec l'Union

européenne afin d'alimenter ses nouveaux alliés et les pousser à l'accompagner dans sa mission de « conversion » des élites locales :

« L'articulation avec la démocratie participative vue par les services citoyenneté, elle est encore en devenir. S'il y a un jour une politique incitative en direction des mêmes cibles que moi, à savoir les collectivités territoriales, bon ok, *why not* ? Il faudrait peut être que moi aussi j'évolue, mais ça c'est... pour que eux leur cible à eux qui sont les associations, les fonds de participation et les 200 ou 250 Fonds de Participation des Habitants qui existent, les écoles de consommateurs, puissent monter en puissance par les TIC. Au moment où moi j'ai fait voter la politique régionale sur les TIC, ce n'était pas possible. Par contre pour me rattraper entre guillemets, quand on a négocié un an plus tard, les PO FEDER<sup>2028</sup>, j'ai fait inscrire, c'est la ligne dont je vous parlais, j'ai fait inscrire explicitement la possibilité d'avancer 50% de FEDER sur des projets de ce type. Donc aujourd'hui, moi j'ai préparé... j'ai de quoi financièrement, c'est voté, soutenir des projets de la démocratie participative citoyenne de chez eux, donc association, conseil de quartier etc. qui remonterait de chez eux et que je pourrai abonder par le FEDER » (Entretien, fonctionnaire)

Cette dynamique n'est pas exactement similaire à ce que nous avons pu observer concernant la coalition transversale. Elle souligne l'invariable tendance des actions en matière de « démocratie participative », telles que nous les observons, à produire des identifications de différentes sortes. Chaque secteur de l'administration tente de construire des bases de données facilitant le travail de promotion de la « participation ». S'il s'agit en l'occurrence de l'identification d'acteurs institutionnels, appuyée par la mobilisation de crédits et non de « citoyens », la préoccupation et le produit administratif est d'une nature très comparable.

## ***B) L'évolution autonome des comités de ligne***

Instaurés en 2003 pour une année d'expérimentation, dotés d'une charte et d'une attention particulière à la maîtrise du dispositif, les comités de ligne de Nord-Pas-de-Calais poursuivent leur route, sous le pilotage de la même équipe administrative à l'origine de leur mise en place, sans qu'aucun bouleversement ne soit rencontré suite aux élections de 2004. L'année 2004 est vécue dans la coalition plus comme une année de stagnation que de rupture. Le processus d'implémentation des comités de ligne se poursuit malgré une légère inflexion, incarnée par l'apparition du vocable « participatif » dans la définition des comités de ligne, comme le stipule en 2005 la version rénovée de leur charte de fonctionnement :

« Sur la base de l'engagement pérenne des partenaires, les comités de ligne développent l'information, la participation des usagers ainsi que la concertation entre les acteurs, conditions

---

<sup>2028</sup> Les Programmes Opérationnels (PO) sont des procédures d'attributions de subventions par le FEDER auprès des autorités régionales, sur des périodes déterminées de contractualisation (2007-2013 pour le dernier en date).

essentielles d'une amélioration continue du service et d'un approfondissement de la démocratie *participative*. Ils sont des lieux d'expression constructive entre les usagers, les élus locaux, les partenaires socioéconomiques, la Région (l'autorité organisatrice) et la SNCF (l'exploitant). »<sup>2029</sup>

Au-delà de l'anecdote rhétorique, les comités de ligne sont bel et bien soumis à un processus de réforme. Faute d'être impulsée par une dynamique politique renouvelée, c'est sur la base d'une objectivation chiffrée (1) que le dispositif est amené à chercher toujours plus de participants (2), laissant la question du suivi et de l'impact du dispositif au jeu des contingences administratives et politiques liées au à la coalition (3). En d'autres termes, les comités de ligne du Nord-Pas-de-Calais, à l'instar de nombreux autres dispositifs, se soucient essentiellement de leur composition, laissant la question de leur impact à la régulation invisible de l'institution régionale.

### 1) L'évaluation du dispositif : la force des nombres

Le processus d'expérimentation et d'évaluation lancé en 2003, débouche sur une évolution formelle du dispositif, passant principalement par le mécanisme de révision de sa charte. Cette révision se déroule en deux temps : une première évaluation, portant sur l'année expérimentale 2003, est réalisée en 2004, par un cabinet de consultant recruté pour l'occasion<sup>2030</sup>, donnant lieu à une première révision de la charte en 2005<sup>2031</sup>. Une deuxième évaluation, portant sur la période 2003-2006, est conduite en 2007, cette fois-ci par la direction en charge de l'évaluation des politiques publiques<sup>2032</sup> et débouche sur une troisième version de la charte en 2009<sup>2033</sup>. Le processus d'expérimentation, d'évaluation et de réforme, annoncé comme garde-fou lors de la mise en place, se met bien à l'œuvre. Sans revenir sur le contenu des évaluations à proprement parler, il est intéressant de noter que les deux documents partagent un ensemble de caractéristiques. En effet, les deux évaluations insistent toutes deux sur des points similaires, malgré des différences sur l'ampleur des données traitées, sur la méthode retenue et les quatre ans d'intervalle. Le même « message », composé de trois points clés, est adressé par ces rapports d'évaluation aux agents de la direction en charge des transports régissant les comités de ligne et commanditaire des évaluations.

---

<sup>2029</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de comités de ligne, TER Nord-Pas-de-Calais*, janvier 2005, 4 p.

<sup>2030</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Synthèse de l'évaluation des comités de ligne TER Nord-Pas-de-Calais, année expérimentale 2003*, document interne, décembre 2004, 5 p.

<sup>2031</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de comités de ligne, TER Nord-Pas-de-Calais*, janvier 2005, 4 p.

<sup>2032</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Comités de ligne TER Nord-Pas-de-Calais : bilan 2003-2007*, document interne, juillet 2008, XX p.

<sup>2033</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte des comités de ligne TER de la région Nord-Pas de Calais*, janvier 2009, 8 p.



Tout d'abord, les rapports insistent sur le nombre « satisfaisant » de participants. La première évaluation annonce 742 participants sur les deux sessions de comités de ligne organisées durant l'année 2003, dont 58% appartenant au collège usagers : la participation est donc qualifiée de « globalement bonne ». Malgré une baisse de participation entre les deux sessions (25% de moins) et située entre 30 et 60 personnes par session, le taux de remplissage du dispositif donne satisfaction, sans avoir pour autant susciter l'engouement. La deuxième évaluation procède à une analyse plus fouillée de l'évolution du nombre de participants et plus spécifiquement du nombre d'usagers ayant participé aux comités de ligne. Une série de chiffres est constituée à partir d'une comparaison entre les invitations envoyées par la région et les listes d'inscription, indiquant la proportion d'usagers (50,6%), des élus (28,2%), de représentants de la SNCF, de syndicats (12,5%), de représentants d'usagers (7,1%) et de représentants d'établissements scolaires (1,6%) parmi les participants. Ces chiffres sont établis à partir des listes d'inscription de 78 comités de ligne, tenus sur trois ans et répartis en 6 vagues (deux par an). Le rapport précise toutefois qu'il reste difficile de vraiment cibler la présence des usagers : « Des représentants d'usagers s'inscrivent parfois comme usagers individuels : ces données sont légèrement sous-estimés »<sup>2034</sup>. Cette précision apportée, le rapport signale que les usagers et leurs représentants constituent 58% des comités de ligne. Si le chiffre total de participation décline entre 2005 et 2007<sup>2035</sup>, la part représentée par les usagers reste stable, avoisinant les 60% du total des participants. Les décalages entre comités de ligne en termes d'usagers sont jugés « normaux », les chiffres de la participation ne sont pas considérés comme un problème. En revanche, l'absence des étudiants est pointée, malgré l'absence de données socioprofessionnelles sur les usagers. Mais au-delà des chiffres de la participation, c'est l'absence d'une catégorie de population qui est pointée du doigt par les deux rapports, celle des « étudiants ». Les évaluations partent du constat que les étudiants comptent parmi les usagers les plus réguliers et systématiques des lignes TER : par conséquent, leur absence dans les comités de ligne est dommageable. L'évaluation des comités est donc autant construite au regard de catégories de population devant être incluses dans le dispositif qu'au regard des tendances chiffrées de la participation suscitée par le dispositif. Ainsi, malgré un nombre de participants globalement élevé, l'absence des étudiants « dépeuple » le dispositif, en révélant un vide à combler.

---

<sup>2034</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Comités de ligne TER Nord-Pas-de-Calais : bilan 2003-2007*, document interne, juillet 2008, p. 10.

<sup>2035</sup> 329 participants au total pour la première vague en 2005, contre 237 pour la deuxième vague de 2007.

Ensuite, les deux rapports d'évaluation s'accordent pour énoncer la même liste de thèmes les plus abordés dans les comités de ligne<sup>2036</sup> et surtout sur la satisfaction exprimée par les participants. Les deux évaluations procèdent à des enquêtes de satisfaction au moyen de questionnaires auto-administrés envoyés par voie postale aux membres des comités de ligne, sur la base des registres de présence. Même si cette satisfaction est variable selon les questions posées aux enquêtés, la satisfaction générale domine les analyses, tant et si bien que la première évaluation affirme que 96% des enquêtés souhaitent que le dispositif soit poursuivi au-delà de 2004 et qu'en 2008, l'intégralité des enquêtés approuvent l'initiative de la création des comités de ligne, la jugeant soit excellente (22,2%), soit très bonne (34,2%), soit bonne (35%), les 12% restant ne s'exprimant pas. En revanche, le rapport de 2004 propose de supprimer les bureaux, jugés inopérant et de modifier les principes de remboursement. En d'autres termes, les deux rapports illustrent une adhésion de fond des participants aux comités de ligne, tout en insistant sur les pistes d'amélioration.

Enfin et dans le prolongement des deux points précédents, les évaluations proposent des pistes d'amélioration et de « réforme » du dispositif allant dans deux sens convergents : celui d'une ouverture et d'une diffusion du dispositif. En 2004, il est ainsi conseillé à la région une « réflexion sur la communication du travail des comités de ligne » et « l'optimisation des procédures de suivi ». En 2008, l'aspect procédure de suivi a disparu (et nous verrons pourquoi), laissant la place à trois axes de réforme. Le premier concerne une « mobilisation d'un plus grand nombre d'usagers » : il s'agit de relancer la communication institutionnelle, à travers la presse, le site Internet du conseil régional, la sensibilisation des agents SNCF, mais également de cibler plus particulièrement les lycées, campus, CROUS et organismes de formation pour palier au manque de jeunes et d'étudiants, identifié comme le principal problème du dispositif. Le deuxième axe préconise de « renforcer les outils d'expression des usagers », c'est-à-dire d'attirer les non participants aux comités de ligne en leur ouvrant des espaces de participation sur Internet et pour les participants, d'améliorer la rapidité et la personnalisation des réponses et des comptes-rendus ainsi que de créer un forum Internet d'échange. Enfin, le troisième axe propose de « renforcer la mise en œuvre du dispositif » en changeant le lieu de réunion, en multipliant les réunions exceptionnelles et en élargissant le cercle des participants aux exploitants de transports urbains.

Les comités de ligne, tels qu'ils sont évalués et donc perçus par l'administration qui réceptionne ce travail, ne posent donc pas de problèmes fondamentaux quant à leur place dans le processus

---

<sup>2036</sup> La première évaluation relève neuf thèmes abordés, par ordre d'importance : offre, tarification, gares, information en situation normale, information en situation perturbée (plus forte demande), mission et présence du personnel, matériel, infrastructure, intermodalité.

Dans la seconde évaluation, on retrouve des préoccupations identiques, bien que leur classement ne soit pas exactement identique : offre (25%), gares et pôles d'échanges (19%), diffusion d'information (9%), matériel (8%), qualité (6%), distribution (5%), tarification (5%), infrastructure (4%), accessibilité (4%).

décisionnel, ou leur portée en termes d'amélioration de la qualité du service, si ce n'est une demande insistante d'amélioration du jeu des questions/réponses. Le dispositif peut évoluer en fonction des chiffres qui lui sont désormais attachés : nombre de participants, de questions, de thèmes, de propositions, présence des différentes catégories, taux de satisfaction ou de critiques. Le dispositif est homologué par deux fois comme étant « conforme » aux attentes des participants qui l'investissent, même si est soulignée, dans le même temps, la nécessité de toucher ceux qui n'y participent pas.

## 2) Un dispositif plus « pénétrant »

Les réformes du dispositif, consécutives aux évaluations, passent essentiellement par les deux modifications (2005 et 2009) apportées à sa charte. Suite à l'évaluation de 2004, les bureaux de comités de ligne sont supprimés et les modalités d'indemnisation revues, témoignant ainsi de l'intégration des évaluations dans le processus de redéfinition du fonctionnement du dispositif. Plusieurs principes adoptés en 2003 se maintiennent, comme par exemple le principe des invitations et de l'inscription, la définition et le rôle des présidents. Toutefois, en comparant les trois chartes (2003, 2005 et 2009), il est saisissant d'observer que la principale modification apportée au fonctionnement du dispositif concerne le nombre des catégories « invitées » aux comités de ligne. Alors que les quatre collèges regroupent 13 sous-catégories de publics invités en 2003, ils en regroupent 14 en 2005 et 17 en 2009. Sont ainsi progressivement ajoutés au « public » des comités de ligne, les représentants d'associations d'usagers du transport collectif, les représentants d'associations de personnes à mobilité réduite, les maires des communes situées dans la zone de pertinence d'une gare et souhaitant s'inscrire au dispositif, ainsi qu'un représentant de RFF.

Ces mesures d'extension formelle des publics invités au dispositif font écho à un renversement de la logique à l'œuvre au sein des instigateurs et des gestionnaires des comités de ligne. Il ne s'agit plus d'éviter le débordement, mais au contraire de provoquer la présence abondante des « partenaires régionaux ». La suppression du nombre limite d'usagers individuels (2005) et la possibilité offerte aux AOT urbaines d'inviter leurs opérateurs<sup>2037</sup> en témoignent. Au-delà de la charte, l'administration multiplie les invitations aux comités de ligne, disposition d'ailleurs jugée inopérante par l'évaluation de 2008<sup>2038</sup>. Cette volonté d'étendre le dispositif à un public toujours plus important est portée par deux logiques. D'une part, elle est liée à l'institutionnalisation du dispositif et à la volonté d'inclure

---

<sup>2037</sup> Disposition prévue par la charte de 2005 (Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de comités de ligne, TER Nord-Pas-de-Calais*, janvier 2005, 4 p.), puis retirée par celle de 2009 (Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte des comités de ligne TER de la région Nord-Pas-de-Calais*, janvier 2009, 8 p.)

<sup>2038</sup> La stabilisation du nombre d'usagers, observé plus haut, se fait malgré la multiplication par deux des envois d'invitation, passant de 368 en 2005 à 867 en 2007. Le rapport énonce ainsi que « le nombre de participants n'est pas lié au nombre d'invitations envoyées », in Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Comités de ligne TER Nord-Pas-de-Calais : bilan 2003-2007*, document interne, juillet 2008, p. 13.

les publics « émergés » lors des sessions précédentes de comités de ligne. Cela a notamment été le cas des personnes à mobilité réduite : ces associations se rendent aux comités de ligne et finissent par « être vues » par les services et les élus régionaux, qui les intègrent par la suite dans la liste des invités. Le cas de ces associations est toutefois rare et peu de catégories de populations demandent à être inscrites dans les comités de ligne. D'autre part, cette volonté est liée au ciblage du « problème » de l'absence de telle ou telle catégorie, comme cela a notamment été le cas des étudiants dont l'absence est signalée par les deux rapports d'évaluation, devenant la preuve d'un dysfonctionnement partiel du dispositif :

« Globalement, on a un problème de représentation des étudiants, dans le collège usagers, usagers individuels. On a majoritairement des salariés alors que les étudiants sont quand même une part importante de la fréquentation du TER. On ne touche pas les étudiants. Donc ça, c'est notre principal souci. » (Entretien, fonctionnaire)

Le mot d'ordre des réformes dégagées par l'administration régionale de cette évaluation des comités de ligne constitue bien la ligne d'extension du dispositif : plus de participants, de catégories d'acteurs, de réunions, de communication, bref plus d'ampleur pour le dispositif. Ce souci se conforme d'ailleurs aux souhaits des élus, si l'on en croit les éléments récoltés par l'évaluation de 2008. Interviewés pour l'occasion, les six élus présidents de comités de ligne<sup>2039</sup> s'accordent pour reconnaître forces et faiblesses du dispositif. Parmi les forces, les comités de ligne sont unanimement reconnus comme des « lieux d'expression », qui permettent, d'un côté, aux usagers d'évoquer la réalité du « vécu quotidien » et « de formuler des reproches de façon constructive » mais aussi « des idées et des suggestions » et permettent, de l'autre, aux partenaires « d'entendre les usagers » et « d'expliquer les problèmes et les difficultés liés à la gestion d'une compétence partagée »<sup>2040</sup>. Ils sont également des « lieux de concertation » où la prise en compte des usagers et l'interconnaissance entre partenaires est assurée. Les comités de ligne permettent également de « démystifier l'institution régionale » en la rapprochant des usagers, tout en permettant de « donner plus de légitimité aux élus régionaux et [de] faciliter leur intervention dans les commissions thématiques »<sup>2041</sup>. A l'inverse, les points faibles concernent essentiellement la présence des usagers. Les présidents regrettent une faible présence des usagers, qui n'est « pas à la hauteur des espérances » et celle des représentants d'association, faible présence qui est assimilée à un problème de « représentativité ». D'ailleurs, les élus interrogés suggèrent la mise en place d'autres « formes de relation à l'utilisateur », comme Internet,

---

<sup>2039</sup> Les élus concernés sont : Daniel Boys (PS), Alain Berhau (PCF), Yves Coupé (UDF), Catherine Bourgeois (Vert), Marie France Berthet (UMP), Didier Grégor (PS), Dominique Plancke (les Verts), Jeannine Marquaille (PS) – leur identité est fournie en annexe de l'évaluation.

<sup>2040</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Comités de ligne TER Nord-Pas-de-Calais : bilan 2003-2007*, document interne, juillet 2008, p. 17.

<sup>2041</sup> *Ibid.*, p. 18

en complément des comités de ligne. La participation est donc insuffisamment pénétrante aux yeux des élus régionaux, ce que nous confirme une présidente de comité de ligne :

« Vous savez, c'est pas facile la démocratie. On les a remis en cause ces comités de ligne en disant, ho, finalement y a pas beaucoup de gens. C'est vrai y a pas beaucoup de gens qui viennent. Bon, maintenant, l'essentiel c'est que les gens soient assidus. Moi je me rends compte dans mon comité de ligne y a pas beaucoup de gens, mais on a des interventions de qualité. Pour moi c'est important. Maintenant je souhaite qu'il y ait plus de monde. Mais maintenant on peut ouvrir, mais on en discute de ça avec les services de quelle façon on peut ouvrir. Parce qu'au départ, ils avaient peur qu'il y ait trop de monde, alors on a plutôt fermé les portes. Moi je pense qu'on peut faire venir des universitaires, on peut faire venir les autres AOT, l'ensemble des opérateurs, puisqu'on est dans le multimodal, tout ce qui s'occupe des transports par bus, le lien avec effectivement, les associations qui s'occupent du vélo, du transport à vélo, parce que bon, de plus en plus on va dans le multi modal. Même si c'est des comités de ligne TER moi je pense que petit à petit on devrait progresser vers des comités de transport. » (Entretien, élu)

Cette préoccupation se perçoit non seulement dans les transformations de la charte, la multiplication des invitations, mais également dans des activités plus discrètes. Les deux chargés de mission responsables des comités de ligne se voient alors assigné la tâche d'améliorer les taux de participation et surtout d'élargir le spectre des catégories présentes (notamment plus d' « usagers »). La solution adoptée face à cette injonction repose en grande partie sur l'accentuation de la communication faite autour du dispositif. Le problème des comités de ligne est vraisemblablement d'être « mal » connu :

« C'est vrai qu'il y a encore pas mal de gens qui écrivent, mais c'est parce qu'ils ne connaissent pas les comités de ligne. Ça c'est aussi un des points difficiles, c'est qu'on s'est rendu compte que de nombreux usagers ne connaissaient pas le dispositif des comités de ligne. Donc nous dans les courriers quand on répond, quand il s'agit d'un problème sur une ligne d'un usager, on leur parle du comité de ligne et de la possibilité de s'y inscrire, pour justement venir partager, avoir l'info et venir partager leur problématique. » (Entretien, fonctionnaire)

L'administration tente alors de drainer ces « nouvelles cibles » (les usagers mécontents qui réclament des explications) vers les comités de ligne. La rédaction de courriers de doléances est de plus en plus perçue comme une anomalie : les usagers sont redirigés vers leur comité de ligne, devenu lieu légitime des protestations, à l'instar de Rhône-Alpes.

« Ça fait parti des préco (sic) principales de ce bilan, c'est-à-dire un gros travail sur la com' pour connaissance dispositif. C'est ce qui est réclamé par tous les présidents de comités de ligne. C'est vrai qu'ils se rendent compte qu'on manque de communication, donc il faut qu'on travaille là-dessus. Par ailleurs, moi j'avais été voir la page comité de ligne sur le site Rhône-Alpes, que je

trouve plutôt bien faite et c'est vrai qu'il faut qu'on travaille aussi sur le site Internet région, sur d'une part, la page, la partie TER mais aussi sur la partie comité de ligne. On nous demande pas mal de mettre en ligne les comptes rendus, mettre en ligne les présentations, il faut qu'on travaille là-dessus. Il y a eu aussi dans le cadre du bilan, aussi beaucoup alors ça revient beaucoup chez les présidents de comités de ligne, mais aussi chez les participants, le souhait d'autres outils, notamment via Internet, des forums... alors là on a un petit peu des difficultés justement de l'importance de la présence aussi en réunion et du partage de l'intérêt collectif, de confronter justement les différentes visions, plutôt que de rester chacun chez soi. C'est vrai que c'est un petit peu... mais d'autres outils en tout cas on nous demande d'autres outils. Notamment les étudiants qui d'après ce qu'on commence à entrevoir, ne viennent pas aux réunions aussi pour des questions aussi de disponibilité, ceux qui connaissent le dispositif ne viennent pas pour des questions de disponibilité et donc nous demande d'autres moyens de communiquer avec nous. »  
(Entretien, fonctionnaire)

L'adoption de canaux d'échanges alternatifs, le renforcement de la campagne d'affichage, l'appel, renouvelé par deux fois, à la participation des usagers est un renversement total des logiques de protection adoptées à l'origine du dispositif. Le débordement est quasiment recherché, après avoir été craint. Mais dans le même temps, à l'ombre de ces réformes et préoccupations officielles, le travail d'insertion du dispositif au sein de l'institution se poursuit également. Celui-ci dernier est moins l'objet d'une réforme que d'une mission pragmatique développée par les fonctionnaires en charge du suivi des comités de ligne.

### 3) La définition pragmatique des rôles administratifs

Parmi les évolutions de la charte des comités de ligne, une d'entre elles, bien que discrète, témoigne du chemin emprunté par la « pérennisation » des modes de traitements des données issues des comités de ligne. La charte de 2003 accordait un rôle prépondérant au bureau des comités de ligne en la matière : ce dernier devait recenser les propositions afin de les soumettre au couple SNCF/Région. Ces projets étaient ensuite soumis « au regard de leur environnement technique et financier »<sup>2042</sup>, puis rediscutés en comités de ligne. En 2005, le système de bureau, jugé insatisfaisant, est supprimé et remplacé, dans la nouvelle charte, par un mécanisme beaucoup plus lâche :

« Les réunions du comité de ligne permettent de recenser une liste de thèmes que les participants souhaitent aborder. Sur cette base, l'ordre du jour des réunions suivantes est fixé et peut être modifié en fonction du contexte et de la nature des projets à mettre en œuvre et de la périodicité des réunions. »<sup>2043</sup>

---

<sup>2042</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte des comités de ligne TER de la région Nord-Pas-de-Calais*, 2003, 4 p.

<sup>2043</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Charte de comités de ligne, TER Nord-Pas-de-Calais*, janvier 2005, 4 p.

Une des conséquences directes de ce système est de redéfinir le rôle de l'administration, laquelle doit suivre implicitement le cheminement des propositions, puisque l'identité de l'instance de recension n'est plus spécifiée. En poste depuis 2003, deux fonctionnaires territoriales sont déléguées à la gestion des comités de ligne, se répartissant progressivement les postes de travail : chacune est en charge de la moitié des séances annuelles des treize comités de ligne, mais l'une se spécialise sur l'organisation, la logistique et la conception des comités de ligne tandis que l'autre se concentre sur les relations usagers et la gestion des courriers. La répartition se fait au fil du temps, au fur et à mesure de l'évolution de la charge de travaux, car les deux jeunes femmes voient progressivement leurs missions s'ancrer dans une réalité quotidienne de plus en plus lourde :

« Sur le poste comité de ligne, je dirai que ça a pas mal évolué aussi, puisqu'au début on était aussi sur la création des comités de ligne, sur l'organisation. Donc on a réfléchi avec des prestataires à la création, à l'établissement d'une charte et puis au fonctionnement même des comités de ligne, donc rechercher qui allait être les partenaires privilégiés, les associations, les syndicats, au fur et à mesure, on est passé plus aussi sur du... je vais dire du quotidien, mais oui, sur la gestion quotidienne des comités de ligne. Et donc l'organisation étant en place, plus aussi sur le suivi des projets qui écoulaient des comités de ligne. » (Entretien, fonctionnaire)

Les missions assurées par les fonctionnaires en charge des comités de ligne sont focalisées sur deux dimensions principales, à savoir le suivi et l'organisation :

« Il ya le suivi, l'organisation, parce qu'il y a une grosse partie logistique aussi aux comités de ligne, c'est vrai que ça peut sembler assez énorme. On a une base de données à alimenter, à suivre, on a tout ce qui est vraiment de la gestion quotidienne du comité de ligne et puis les projets qui en découlent et puis l'évaluation. » (Entretien, fonctionnaire)

Le positionnement administratif de ces agents renforce la prégnance de leur rôle de médiation entre les comités de ligne et l'institution. A la différence de Rhône-Alpes, la région Nord-Pas-de-Calais ne dispose pas d'une équipe d'agents territorialisés par ligne. Le traitement administratif des questions de transport se fait par thème. Ainsi, le conseil régional confie à deux agents le suivi exclusif de tous les comités de ligne : ces agents ont alors la charge de collecter les informations, d'interpeller les collègues en charge des lignes ou des questions thématiques précises (fret, périurbain). La mission est d'abord assurée dans un cadre plutôt informel d'échanges entre fonctionnaires. Mais, suite au bilan de 2003, les agents choisissent d'adopter un premier système de suivi des propositions des comités de ligne afin de faciliter leur tâche :

« Mais sur l'organisation, ça a été plus de notre côté des propositions d'aménagement et d'organisation au fur et à mesure, nous, en termes de travail. Parce que c'est vrai qu'au fur et à mesure on s'est rendu compte qu'il fallait faire quelque chose de tout ce qui ressortait de tous ces comités de ligne. Donc on a mis en place un outil de suivi des questions qu'on essaie d'affiner au

fur et à mesure. [...] Le retour qu'on avait des participants, c'était mais qu'est ce que vous faites derrière de nos questions, comment ce... donc ça a été mis en place en 2004, ça fonctionne voilà sur ce principe là depuis 2004, après nous on est plus sur un travail interne d'amélioration du système, de transmission, de valorisation des questions, de suivis. » (Entretien, fonctionnaire)

L'élaboration d'un dispositif de suivi se fait sous la forme d'un tableau de questions, récoltées durant la séance par les fonctionnaires et validées par le comité. Ce tableau de questions, auquel s'ajoute une fiche de suivi, est ensuite transmis à la SNCF et aux chargés de mission thématique du conseil régional. Sur la base de ce tableau, les chargés de mission comités de ligne récoltent les informations et peuvent apporter les réponses au prochain comité de ligne :

« C'est-à-dire que ça les alimente eux en information, mais ça leur demande aussi des éléments de réponse, c'est-à-dire qu'on attend de chaque chargé de mission thématique les éléments de réponse pour qu'on puisse nous, préparer la réunion suivante. Donc, je dirais qu'en moyenne, après chaque vague de réunion, donc chaque vague de 13 comités de ligne, on a entre 90 et 110 questions recensées [...] Et donc nous on assure le suivi de ces questions dans le sens où... on va oui on va aller chercher les éléments de réponse chez les uns, chez les autres et à la réunion suivante on a la restitution des réponses aux questions posées à la vague précédente. Donc c'est un petit peu l'engagement qu'on prend lors du comité de ligne. » (Entretien, fonctionnaire)

Pour les fonctionnaires en charge du dispositif, la difficulté de traitement de ce suivi ne réside pas dans les relations entre agents administratifs, mais bien plus dans le décalage persistant entre la nature des questions et la capacité de réponse mobilisable au sein de l'administration :

« Alors parfois, on se trouve confronté, à des... enfin nous pour le travail derrière, des choses un petit peu difficile. Parce que c'est vrai qu'une des thématiques importantes qui revient très régulièrement en réunion de comités de ligne c'est l'information en situation perturbée des voyageurs. C'est leur quotidien, donc c'est vrai que ça revient. Par contre si c'est une question qu'on peut recenser à chaque fois, on n'aura pas d'éléments nouveaux à chaque fois. Donc c'est un petit peu la difficulté parce qu'on a l'impression de pas tellement avancer concrètement, si ce n'est reprendre comment s'organise l'information, le système d'information SNCF. Pour nous, pour les gens aussi, c'est plus intéressant d'avoir des questions concrètes auxquelles on va pouvoir apporter une réponse en termes de capacité de matériel de régularité, des choses un peu... Par contre, c'est sur qu'on n'échappe pas à des questions un peu plus globales, en termes d'infrastructures aussi parfois, une demande de création d'infrastructures, à part dire que c'est inscrit au contrat de projet, que ça va se faire dans quinze ans [...] C'est vrai que si quelqu'un nous pose une question concernant les grandes lignes, le rôle du comité de ligne c'est de dire non, ici on est dans une instance régionale, sur le TER. Bon cela dit en général on leur dit qu'on va essayer de se renseigner... » (Entretien, fonctionnaire)



Parallèlement, les pratiques informelles des agents les placent dans une position de courtier. Proche des acteurs des comités de ligne, les fonctionnaires peuvent suivre quelques dossiers plus particulièrement, sans pour autant entrer dans les médiations du comité de ligne :

« Ça peut être un dossier d'offre, une demande en comités de ligne qui occasionne un besoin et une demande précise avec un usager, bon là j'ai en tête un établissement scolaire, bon ben là j'ai travaillé plus particulièrement sur ce dossier-là. Donc c'est vrai que ça a un côté plus intéressant. [...] Je dirai que ça rejoint presque l'aspect territorial. C'était mon comité de ligne entre guillemet. J'avais eu, lors de la réunion, un contact avec la personne et puis bon j'ai assuré le suivi. Donc évidemment toujours avec le chargé de mission thématique mais bon, aussi en lien avec la SNCF directement et puis essayer de travailler dans ce sens là. » (Entretien, fonctionnaire)

Les chargés de mission deviennent progressivement l'interface entre les usagers et l'institution. Mais cette interface ne fonctionne ni dans une relation strictement interpersonnelle, ni dans le sens exclusif d'un courtage. Comme nous l'avons déjà évoqué, les comités de ligne Nord-Pas-de-Calais ont été un des premiers dispositifs régionaux à s'appuyer explicitement sur la création d'un listing des participants. L'apparition et la gestion de cette liste constitue une mission à part entière des chargés de mission : « On a une base de données à alimenter, à suivre », nous rappelait une fonctionnaire. Or, la gestion de ce fichier permet au reste de l'administration régionale de mobiliser en temps voulu et selon des modalités définies à l'extérieur des comités de ligne, les usagers identifiés par les chargés de mission :

« C'est vrai qu'il y a eu une concertation dans le cadre du SRT. Je suis en train de me demander si, justement, on nous avait pas demandé les fichiers comités de ligne pour les inviter ? J'ai un doute. C'est vrai que parfois, on identifie les comités de ligne et les membres des comités de ligne pour les inviter à d'autres choses. Plutôt qu'à d'autres instances, je pense plutôt à des manifestations ponctuelles. [...] Mais c'est vrai qu'on les identifie quand même pour un envoi de document. Là par exemple, il y a eu une manifestation pour la signature de la convention on a invité les comités de ligne par exemple. Donc il y a quand même un certain... et les usagers se déplacent. Enfin pas tous, mais on a des usagers qui viennent pour ce type de manifestation. Bon ils sont quand même identifiés, mais par contre pas intégrés dans d'autres démarches pour l'instant. » (Entretien, fonctionnaire)

Le suivi des propositions s'appuie sur une même base : l'identification d'un corps de participants, plus ou moins réguliers<sup>2044</sup>, mobilisables à tout moment pour un échange à géométrie variable avec le conseil régional. Cet aspect des comités de ligne n'est jamais soumis ni à l'évaluation, ni à la

---

<sup>2044</sup> Une fonctionnaire précise les différences d'interrelation : « Alors c'est toujours un peu comme ça dans ce type d'instances, c'est vrai qu'il y a quelques usagers qui vont s'impliquer un peu plus ou peut-être parce qu'ils sont un peu plus grande gueule et donc on va les retrouver et d'autres par curiosité parce que ça les intéresse et qu'ils viennent voir un petit peu... » (Entretien, fonctionnaire)

réforme, si ce n'est par des adaptations silencieuses ou par des évolutions pragmatiques, contrairement aux priorités sociodémographiques des comités, objets de toutes les réformes.

### ***C) Conférence citoyenne : l'exemple à (faire) suivre***

Le Fonds de Participation des Habitants (FPH), plus ancien exemple de dispositif participatif revendiqué par la région Nord-Pas-de-Calais, est soumis à une évaluation dans les mois suivants les élections de mars 2004, qui est l'occasion d'un dispositif participatif, adopté pour la première fois par une région française : la conférence de citoyens. Cette étude de cas révèle ainsi une surprenante circularité des dispositifs participatifs : la rénovation des anciens favorise l'importation des nouveaux. Le point commun des ces dispositifs est essentiellement organisationnel. Nous verrons ainsi que le choix de l'adoption d'un dispositif met au premier plan la relation entretenue par les agents administratifs en charge du FPH avec le prestataire retenu pour l'évaluation (1). L'expérience permet ensuite autant d'évaluer les FPH que de constituer une petite équipe de soutien de la démarche des conférences citoyennes elle-même (2). Cette conviction devient prosélyte, et si elle ne débouche pas sur la multiplication des conférences dans les politiques régionales, la constitution des soutiens internes au conseil régional apparaît comme un objectif en-soi pour les promoteurs de ces expériences délibératives (3).

#### **1) Contexte d'implantation**

La conférence citoyenne est adoptée dans un objectif explicite : évaluer un dispositif existant depuis une vingtaine d'années et emblématique de la démocratie participative en Nord-Pas-de-Calais, les FPH. L'évaluation de ce dispositif, et sa réforme potentielle, sont sollicités par le vice-président en charge de la politique de la ville, au lendemain des élections de mars 2004<sup>2045</sup>. Le processus d'évaluation est prévu de mars à novembre 2004 et confié à la direction en charge de l'évaluation (la D2PE), son directeur ayant la charge d'élaborer le cahier des charges. Pour cela, il s'adjoint le concours du directeur du service citoyenneté de la direction des partenariats internationaux (DPIR), responsable de la gestion des FPH. Or, comme nous avons eu l'occasion de le constater (cf. volume principal, chapitre 4), ces deux agents sont des membres actifs de la coalition transversale mobilisée sur la démocratie participative. Pourtant, d'un point de vue chronologique, cette coalition n'est pas encore à l'œuvre, et les deux agents se concentrent en ce début de nouveau mandat sur leur mission d'évaluation, cadre de l'émergence de cette proposition de conférence citoyenne.

---

<sup>2045</sup> Comme le signale François Mouterde et Pascal Delafosse, les FPH ont été soumis à une série d'étude depuis 1998 qui ont fait apparaître des doutes quand à leur efficacité et leur appropriation (Mouterde Delafosse, 2007).

Le cabinet retenu pour l'évaluation (*C3E Euréval*) joue un rôle tout à fait fondamental dans cette apparition. Plus que le cabinet lui-même, ce sont les consultants délégués par celui-ci qui permettent l'adoption de la conférence citoyenne : en effet, un des principaux responsables de cette évaluation n'est autre que François Mouterde – déjà croisé en Ile-de-France. L'évaluation du FPH est l'objet d'une commande très précise de la part de la D2PE et de la DPIR : le prestataire doit être en mesure de proposer des solutions innovantes en matière d'évaluation. C'est précisément au titre de ces pratiques innovantes que la conférence citoyenne fait son apparition : le cabinet ayant déjà mis en place un dispositif similaire pour le compte de la RATP, il propose l'adoption d'une expérience similaire en Nord-Pas-de-Calais :

« Nous, dans le cahier des charges de l'évaluation des FPH, on leur avait demandé de nous proposer des outils participatifs d'évaluation. Ils nous ont proposé ça. Au départ on était un peu sceptique, parce que c'est pas l'idée qu'on se faisait d'une opinion participative. Et puis après ils nous ont convaincu. Le vice-président était aussi assez sceptique avant que ça démarre, en disant humph... ça coute cher, ça sert rien, c'est très lourd, ça va pas nous éclairer l'évaluation »  
(Entretien, fonctionnaire)

La proposition finit donc par convaincre l'administration qui, sur la base d'expériences connues<sup>2046</sup>, convainc, à son tour, son élu de référence de l'intérêt de la démarche.

« Je pense que c'était une des premières fois, à la région, en tout cas ici, qu'on arrivait à intégrer dans un processus d'évaluation l'avis du quidam, un peu, et un retour sur une politique publique d'une nature qu'on n'a pas l'habitude d'avoir. Parce qu'on confie ça à des consultants qui de toute façon font des constats et des préconisations qui sont édulcorées ou inapplicables, la plupart du temps, mais c'est un avis d'expert » (Entretien, fonctionnaire)

Intégré dans le processus d'évaluation, et piloté par la même équipe de prestataires que l'évaluation dans son ensemble, la conférence citoyenne se voit attribuer dès son origine des objectifs parfaitement établis. Elle doit répondre à une préoccupation particulière des responsables politiques et administratifs des FPH : la possible extension du dispositif à des territoires jusque là non concernés par la politique de la ville. Cette clarté des objectifs distingue cette conférence des autres expériences de mini-publics délibératifs rencontrées jusqu'à présent dans notre étude :

---

<sup>2046</sup> Une note rédigée par la D2PE, en janvier 2006, concernant les conférences citoyennes, relève par exemple l'utilisation du dispositif par la RATP en 2002 « pour redéfinir son action en matière de sécurité dans le métro », Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, « Conférence citoyenne : un outil prometteur », *Les notes de la D2PE*, n° 8, janvier 2006, p. 3

En entretien, un des responsables administratifs de la démarche nous confirme le rôle joué par les expériences précédentes : « On avait vu ce qui c'était passé avec la RATP... La Poste je sais plus en région parisienne, et on s'était dit tiens c'est marrant on n'avait pas pensé nous l'organiser nous. Et on s'est pas forcément renseigné sur comment ça fonctionnait dans les détails. Et donc là quand le consultant nous a proposé ça, au départ on s'est dit ben ouais mais est ce que ça s'adapte vraiment dans une évaluation, est ce que c'est vraiment le bon sujet, voilà... et effectivement la démarche nous a convaincu. » (Entretien, fonctionnaire)

« Alors c'était un des points du cahier des charges sur lequel on a débattu longtemps. Mais finalement c'était comme ça, on demandait leur avis à des citoyens de la région qui ne connaissaient pas le FPH. Et on leur demandait est-ce que c'était pertinent que ça reste dans les géographies « politiques de la ville » ? Quelle nature de dispositif ? Est-ce que ça leur semblait pertinent par rapport à un certain nombre de choses ? » (Entretien, fonctionnaire)

« Quand on a mis en place la conférence citoyenne comme complément de la démarche d'évaluation que nous menions sur la politique de Fonds de Participation des Habitants, les choses ont été claires. On a dit voilà pourquoi on a décidé de mettre en place ce dispositif, [...] voilà ce qu'on va faire, voilà comment on va travailler. Vous allez nous donner un avis, rendre un avis qui sera public » (Entretien, fonctionnaire)

C'est donc à un groupe de citoyens tirés au sort, n'ayant aucun rapport *a priori* avec le FPH que la région Nord-Pas-de-Calais choisit de confier la tâche d'exprimer un avis sur les possibles évolutions de ce dispositif. De mars à juin 2004, le travail d'évaluation classique est conduit par le cabinet *Euréval* : étude de cas sur quelques FPH, dialogue avec l'administration régionale et premiers éléments d'analyse sont peu à peu accumulés. Mais ce premier travail sert essentiellement à préparer la conférence de citoyens, qui constitue le cœur du processus d'évaluation.

## 2) Choix d'expertise et tirage au sort

Comme nous l'avons vu le rôle du prestataire a été tout à fait déterminant dans l'importation d'un dispositif du type « conférence citoyenne » en Nord-Pas-de-Calais. Le tirage au sort est confié à l'institut de sondage SOFRES : l'objectif initial d'un échantillon de quinze personnes tirées au sort débouche au final sur la constitution d'un groupe de treize panélistes. Le mode opératoire de la sélection est du même acabit que les méthodes observées précédemment : entretien téléphonique sur le modèle du sondage d'opinion précédant le tirage au sort. Les critères de sélection sont principalement fondés sur la nécessité d'une diversité d'intérêt pour la politique et surtout sur l'extériorité au dispositif, créant ainsi un déséquilibre territorial de l'échantillon constitué (très peu de représentants du département du Pas-de-Calais). Toutefois, ce déséquilibre n'alerte pas l'administration régionale : en effet, avant même le tirage au sort, le prestataire met en garde ses commanditaires sur la portée forcément limitée de ce type de panel. Un échantillon de quinze personnes ne peut en aucun cas être représentatif d'une population d'un point de vue statistique. La qualité du panel dépendra en réalité de la qualité délibérative de la conférence. De plus les personnes tirées au sort constituent un échantillon « non-aberrant ». L'institut de sondage a dû veiller au maintien des effectifs de l'échantillon entre les deux premières sessions : deux citoyens ont été recrutés durant la conférence, pour pallier à deux défections.

L'organisation des sessions de la conférence (cf. Annexe 11-8) entend respecter le déroulement standard des conférences de consensus danoises, directement citées comme l'inspiration de la conférence citoyenne en Nord-Pas-de-Calais. Le processus est donc divisé en trois phases : une phase de formation (huis clos en présence d'experts), une phase de débat public (débat entre le panel et des personnes auditionnées), et une phase de rédaction d'avis (huis clos). Les intervenants sont essentiellement des acteurs locaux impliqués dans les FPH (gestionnaires de FPH, citoyens participants). Le fonctionnement, les vices et les vertus du FPH ont donc été l'objet de toutes les auditions, examens, questions, et échanges. Le rôle de l'administration dans la tenue de cette conférence est très similaire à ce que nous avons pu observer en Rhône-Alpes : la DPIR assure la logistique, l'insertion du panel dans les commissions thématiques, et la remontée de l'avis auprès des élus. Mais l'originalité de la première conférence citoyenne tenue dans l'histoire (courte) des régions françaises réside dans l'intervention directe d'un troisième acteur : l'université.

L'expérimentation de ce type de conférence est l'occasion d'un apprentissage pour les acteurs institutionnels y prenant part en Nord-Pas-de-Calais, d'autant plus qu'ils s'investissent personnellement dans un dispositif dont ils ignorent tout lorsqu'il leur est proposé. Placé devant la proposition du consultant, le directeur de la D2PE décide d'avoir recours au service d'un universitaire dont les travaux sur les questions de démocratie participative sont réputés, afin de garantir le sérieux de l'exercice et d'obtenir un avis critique sur la conduite du processus :

« Et moi comme je voulais me doter entre guillemets d'une expertise scientifique sur ces questions-là, on avait demandé à *cet universitaire* de suivre le dispositif, de A jusqu'à Z. Donc lui, il était présent dans les moments un peu de construction de l'avis et de délibération, dans les méthodes utilisées, on lui avait demandé de nous faire un rapport sur voilà, qu'est-ce que t'en penses toi, est-ce qu'il y a eu manipulation, la méthode le machin etc. Donc il nous a rendu un avis, qui était au-delà de ce qu'il pouvait apporter dans l'évaluation du FPH. C'était aussi un avis sur est-ce qu'on peut faire ou pas la promotion de ce type d'outils encore dans les dispositifs qu'on souhaite mettre en place. » (Entretien, fonctionnaire)

L'avis rendu par l'universitaire prend la forme d'un rapport d'une trentaine de pages<sup>2047</sup>, analysant successivement les différentes étapes du processus : une critique de la construction du panel (forces et faiblesses), la capacité de gestion des inégalités durant les discussions, en grande partie réussie grâce au travail du consultant, le processus d'acquisition de connaissances et de compréhension des enjeux (largement visible et réalisé). Le rapport évoque ainsi le déroulé concret des échanges et

---

<sup>2047</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Université de Lille 2, *Retour sur le jury de citoyens FPH. Réflexion sur la méthodologie, le déroulement et les conclusions de la conférence de citoyens organisée par le Conseil Régional du Nord Pas de Calais sur le dispositif de Fonds de Participation des Habitants (Septembre-Octobre 2004)*, Document interne, 32 p. Comme l'affirme l'universitaire en préambule, son étude s'appuie sur l'observation directe du second samedi d'information (5 octobre) et de la séquence finale de la conférence (16-17 octobre 2004).

débats, sans toutefois faire l'apologie du dispositif : l'universitaire signale ainsi la marginalisation des panélistes aux opinions radicales, et l'acceptation difficile, durant la conférence, de l'opposition au principe même des FPH. Le processus a ainsi permis de convertir les critiques radicales (les FPH sont détournés et sont un « cache-misère ») en débat sur les améliorations potentielles. Enfin, la dynamique délibérative fait émerger des positions contraires (un encadrement strict du dispositif par le conseil régional afin de faire respecter le principe d'origine du FPH ou une plus grande autonomie accordée aux acteurs locaux), qui polarisent la discussion, créant une situation de débat, aboutissant *in fine* au compromis.

La conduite de cette expérience est donc autant l'occasion d'évaluer le FPH que la conférence de citoyens. L'attention portée à la procédure, à ses difficultés, ses effets pervers et ses réussites, s'inscrit dans une volonté forte des acteurs administratifs de maîtriser les tenants et aboutissants de cette technique, et de réfléchir à leur propre utilisation, et aux utilisations ultérieures. Cette orientation véritablement expérimentale (test, analyse, résultats) marque l'utilisation ultérieure de la démarche.

### 3) Résultat et sens de la démarche

L'avis citoyen rendu au terme de ce processus<sup>2048</sup>, présenté devant l'ensemble des élus régionaux concernés et des acteurs locaux en charge du FPH (17 octobre 2004 – cf. Annexe 11-8), a une forme différente de ce que nous avons pu observer jusqu'à présent. La nature de la question posée et le cadre de l'évaluation sont bien évidemment à l'origine de cette distinction. Si la forme d'écriture est semblable – l'avis signale les moments de forts débats et les moments de consensus – c'est sur le fond de l'avis produit que l'originalité est la plus marquante. L'avis opère un inventaire critique et l'examen de solutions pour trois grands aspects du dispositif, soumis au débat. Sur le premier aspect, le contenu des projets, l'avis remarque une disproportion de projets « festifs », mais récuse l'idée de fonds spéciaux (par type de projets), en insistant sur la nécessité d'un meilleur encadrement pour diversifier les projets et les porteurs. Sur le deuxième aspect, l'impact, l'avis se veut lucide sur l'impact limité des FPH (bénéfiques pour les participants, mais éphémères et peu attachés à un projet de fond), tout en signalant que les effets positifs, même limités, justifient que le dispositif soit conservé. Enfin, sur le troisième aspect, l'idée d'étendre les FPH à des quartiers situés en dehors de la politique de la ville, l'avis se montre très réservé, une extension ne lui semblant pas souhaitable. L'avis citoyen définit également le lien existant entre FPH et démocratie participative, limitant ce

---

<sup>2048</sup> Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Conférence citoyenne relative aux Fonds de Participation des Habitants en Région Nord-Pas-de-Calais. Avis du groupe de citoyens*, 17 octobre 2004, 9 p.

lien à l'existence des comités de pilotages, et non pas aux contenus des projets financés<sup>2049</sup>. Les solutions envisagées face aux problèmes du FPH (principalement le manque de renouvellement des projets et la faible implication) sont une meilleure information et un meilleur accompagnement. Plus précisément, l'avis citoyen entreprend de spécifier la définition du rôle du conseil régional vis-à-vis des FPH : le dispositif doit être maintenu<sup>2050</sup>, le conseil régional doit, en outre, renforcer le suivi des projets et œuvrer à une mutualisation entre les différents FPH, et sortir ainsi du seul rôle de financeur des projets.

La prise en compte de cet avis, répondant à toutes les questions posées par le conseil régional, est alors l'objet d'un travail de traduction administrative classique : la DPIR et la D2PE élaborent un projet de réforme tenant compte des recommandations de l'expert mandaté sur l'évaluation et de l'avis citoyen. Les acteurs administratifs affirment ne pas avoir survalorisé un avis par rapport à l'autre. Toutefois, il semble qu'un point précis de réforme des FPH soit directement imputable à l'avis citoyen. En effet, ce dernier, en réfutant l'hypothèse d'une extension des FPH à des territoires non concernés par la politique de la ville, permet à la DPIR d'obtenir une réponse claire à une question déjà présente :

« C'était une hypothèse a priori de l'évaluation qu'on cherchait à confirmer [*l'extension du dispositif*]. Au lieu de partir tout azimut sur des Fonds de Participation des Habitants, c'est justement parce que le panel citoyen nous a dit, non, non, gardez lui sa vocation sociale entre guillemets, et politique de la ville sur des territoires où il y en a besoin... ce qui fait qu'au lieu de faire une extension tout azimut du FPH, on a fait une extension sur les communes les plus en difficulté mais pas en géographie prioritaire et sur les pays. » (Entretien, fonctionnaire)

Très concrètement, cette orientation débouche sur l'adoption d'un dispositif de soutien financier, distinct du FPH : celui des Fonds Local d'Initiative Pays (FLIP). Ce fonds est mis à disposition d'un comité de gestion (en règle générale un pays), qui ouvre une procédure de soutien aux projets associatifs sur son territoire<sup>2051</sup>. La gestion et le renouvellement des FPH, et des dispositifs assimilés (Fonds d'innovation Sociale – FIS, FLIP) ont donc pu très concrètement s'appuyer sur les recommandations de la conférence citoyenne.

L'expérience de la conférence citoyenne est vécue au sein des deux administrations concernées comme la découverte d'un outil d'évaluation et de débat de tout premier choix. Le directeur de la

---

<sup>2049</sup> « C'est principalement au sein du comité de gestion que les habitants se sentent responsabilisés, notamment au cours des débats et au moment de la prise de décision. Le FPH est un outil de démocratie participative car il donne du pouvoir aux membres du comité de gestion pour gérer une somme d'argent et décider de son utilisation. » in Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, *Conférence citoyenne relative aux Fonds de Participation des Habitants ...* », p. 5.

<sup>2050</sup> « La dernière des questions d'évaluation que vous nous aviez posée était la suivante : « la Région doit-elle continuer à soutenir les FPH ? Si oui, dans quelles conditions ? » Nous répondons clairement « oui » à cette question. » *Ibid.*, p. 8.

<sup>2051</sup> Voir par exemple : « Le FLIP (Fonds local d'initiatives du Pays) : une solution pour aider les associations porteuses de petits projets », *La Voix du Nord*, 22/02/ 2009.

D2PE et le chef du service citoyenneté se fixent alors comme objectif d'assurer la promotion de ce type d'outils au sein du conseil régional. Pourtant, quatre ans après la première conférence citoyenne, aucune autre expérience n'est menée. Les promoteurs de la démarche ne peuvent que constater le peu d'empressement de leurs collègues :

« Mais ça fait quand même trois ans qu'on a terminé et depuis y en a pas eu d'autres. On a voulu essayer d'en mettre sur le TER etc. Mais je dirais que l'actualité de la mission de réflexion sur la démocratie participative est en train de provoquer à nouveau un effet d'intéressement sur ces questions là, et je pense que son opiniâtreté devrait permettre d'en dégager d'autres. » (Entretien, fonctionnaire)

Faute de pouvoir convaincre les autres services, c'est au sein de la coalition transversale qu'est finalement assuré le renouvellement de l'expérience : une autre conférence citoyenne est programmée en 2009, cette fois-ci sur les Indices de Développement Humain (IDH), et est encore portée par la D2PE et la DPIR :

« Nous, on a fait valider dans notre commission l'organisation de deux conférences citoyennes. Sur des sujets à définir, donc on a lancé l'appel à des directions X ou Y. Donc là, on devrait avoir la conférence sur les indicateurs développement humain. Alors c'est plus facile, parce que ça concerne les deux directions qui ont déjà marché sur la première, mais ça permet d'en faire une deuxième. Et normalement la deuxième en 2009, on devrait là travailler avec la direction de l'environnement sur le plan climat. » (Entretien, fonctionnaire)

La conférence citoyenne sur les IDH, organisée d'août à novembre 2009<sup>2052</sup>, est gérée conjointement par le service citoyenneté et la D2PE, et placée dans le cadre de la Mission démocratie participative<sup>2053</sup>. La conférence citoyenne est conduite selon une méthodologie similaire à celle employée pour celle des FPH, par une équipe administrative convaincue, souhaitant faire la démonstration de l'efficacité d'une expérience vécue. Le décalage entre la pro-action de la coalition transversale, qui concentre en son sein le dispositif délibératif, et le reste de l'administration régionale, conduit toutefois les agents de cette coalition à pousser la promotion du dispositif au-delà de la simple exemplarité. Le directeur de la D2PE utilise alors les outils à sa disposition pour évoquer les conférences citoyennes auprès d'un auditoire dépassant largement les frontières du conseil régional :

---

<sup>2052</sup> 15 citoyens tirés au sort ont été invités à délibérer sur plusieurs sessions entre août et octobre 2009. Les 21 et 22 novembre 2009, l'avis citoyen a été soumis au débat public, lors de deux réunions. La délibération n° 20072327 du 8 octobre 2007, qui attribue une enveloppe de 60000 Euros pour la tenue de la conférence, précise que cette expérience est menée dans le cadre du « premier programme de développement de la démocratie participative » lancé par le conseil régional, qui entend « contribuer à l'expérimentation et à la promotion d'outils de participation, dont la conférence citoyenne ». Contrairement à la conférence du FPH, l'expérience sur les IDH est explicitement présentée comme une initiative de promotion de la démocratie participative.

<sup>2053</sup> Les invitations pour les réunions des 21 et 22 novembre 2009 sont cosignées par le président du conseil régional et conseillère régionale en charge de la mission démocratie participative.



« On organise régulièrement ce qu'on appelle les ateliers de la prospective régionale, pour rendre les études publiques. Donc on fait appel à toute une série d'experts, les agences d'urba, les agences de développement, tout ce qui gravite autour de ces questions là. Et la séance qu'on avait fait pour rendre compte de la conférence citoyenne FPH, et on avait profité pour demander aussi à... donc y avait *le professeur*, y avait nous, plus la Poste qui était venu, puisque la Poste était venu faire un travail de conférence citoyenne avec... [...] Bon, donc on avait présenté y avait quand même 150 personnes dans la salle quoi de toute échelle territoriale, etc. » (Entretien, fonctionnaire)

Les agents ayant vécu cette première expérience citoyenne, de près ou de loin, s'orientent clairement vers la promotion et le transfert, optant pour des démarches de conviction, voire de conversion :

« Il faut promouvoir des outils nouveaux qui marchent bien. En l'occurrence les conférences de citoyens, c'est pas connu. Nous on l'a testé une fois, dans l'évaluation de nos FPH. Ça a bien marché. J'étais pas là, mais d'après l'écho que j'ai ça a relativement bien marché. Donc ce qu'on souhaiterait faire c'est monter une conférence citoyenne au cours du deuxième semestre 2008, une deuxième conférence citoyenne au cours du premier semestre 2009, pour montrer des exemples, et en parler, promouvoir. Dire aux gens, ben voilà c'est un truc qui existe, c'est pas risqué, c'est pas... ça produit des effets importants, intéressants » (Entretien, fonctionnaire)

La conférence citoyenne a donc formé ses partisans, devenus proactifs sur le thème de la démocratie participative. Pourtant, l'ambiguïté de tous les dispositifs étudiés jusqu'à présent persiste : dans son rapport d'évaluation, le professeur dresse un bilan quelque peu sceptique des retombées de la conférence citoyenne. Ni les acteurs des FPH, ni les élus, ni le public régional ne semble avoir été concernés par l'exercice. Ce type de constat est également émis par les prestataires eux-mêmes : François Mouterde et Pascal Delafosse (2007)<sup>2054</sup> constatent que le statut de l'avis citoyen dans l'ensemble du processus d'évaluation n'est pas évident à déterminer : l'évaluation demeure une activité « experte », dominée par des professionnels. Selon les prestataires, les apports de cette conférence ne sont pas à chercher du strict point de vue décisionnel, mais dans la mobilisation des citoyens. La conférence citoyenne a permis de rassembler concrètement des citoyens<sup>2055</sup>, prouvant ainsi « qu'il est possible d'impliquer des citoyens « ordinaires » dans un débat complexe », que le « processus ne met pas en danger l'institution qui le porte », et a offert la possibilité (bien que non saisie par le conseil régional) de stimuler un débat public plus vaste. Ainsi, l'enjeu de l'évolution politico-administrative – la densification des « soutiens » de la démocratie participative – par le biais

---

<sup>2054</sup> Notons que ce texte est publié dans l'ouvrage collectif consécutif au colloque de 2006 de la Société Française d'Evaluation, au cours duquel la région Rhône-Alpes avait expérimenté un Atelier Citoyen.

<sup>2055</sup> « L'implication des citoyens du jury se manifeste d'abord par la quasi-absence de défections ans le panel sur l'ensemble du processus. Ceci ne tenait pas simplement à l'indemnisation versée à chacun en contrepartie du travail effectué. Il s'agissait d'un intérêt réel pour le mode de travail retenu. » (Delafosse Mouterde 2007, p. 191.)

de l'implémentation d'innovations procédurales semble s'accommoder d'une certaine frustration quant aux résultats concrets des dispositifs mis en place.

## Index des Tableaux

<a href="#">Tableau 1 : Dispositifs étudiés en Rhône-Alpes</a> .....	804
<a href="#">Tableau 2 : Concordance préparation technique/concertation/décision du SRST</a> .....	817
<a href="#">Tableau 3 : Questions posées à la salle (pour vote instantané)</a> .....	821
<a href="#">Tableau 4 : Exemple d'un vote lors des réunions de concertation SRT en Rhône-Alpes</a> .....	823
<a href="#">Tableau 5 : Suggestions de réforme des comités de ligne Rhône-Alpes (participants)</a> .....	837
<a href="#">Tableau 6 : Les préconisations concernant les comités de ligne Rhône-Alpes</a> .....	839
<a href="#">Tableau 7 : Exemple de l'évaluation d'un projet « participatif » soumis à la DPERC</a> .....	888
<a href="#">Tableau 8 : Les citoyens tirés au sort membres du comité technique Rhône-Alpes</a> .....	890
<a href="#">Tableau 9 : Les élus membres du comité technique Rhône-Alpes</a> .....	891
<a href="#">Tableau 10 : Les Ateliers Citoyens en Rhône-Alpes 2006/2007</a> .....	903
<a href="#">Tableau 11 : Dispositifs étudiés en Bourgogne</a> .....	956
<a href="#">Tableau 12 : La présence des associations dans les comités de ligne de Bourgogne (2005-2008)</a> ...	968
<a href="#">Tableau 13 : La présence individuelle aux comités de ligne en Bourgogne (2005-2008)</a> .....	969
<a href="#">Tableau 14 : La participation des « usagers » aux comités de ligne de Bourgogne (2005-2008)</a> .....	969
<a href="#">Tableau 15 : Les phases du déroulement du BPL en Bourgogne</a> .....	980

<a href="#"><u>Tableau 16 : Répartition des enveloppes par établissement BPL 2007/2008</u></a> .....	981
<a href="#"><u>Tableau 17 : Réponse des établissements sur leurs modalités de débat du BPL 2007/2008</u></a> .....	984
<a href="#"><u>Tableau 18 : Dispositifs étudiés en Ile-de-France</u></a> .....	989
<a href="#"><u>Tableau 19 : Les avis et propositions du CRJ (avril 2005-mars 2006)</u></a> .....	997
<a href="#"><u>Tableau 20 : Les conférences de citoyens en Ile-de-France</u></a> .....	1021
<a href="#"><u>Tableau 21 : Dispositifs étudiés en Nord-Pas-de-Calais</u></a> .....	1082

## Annexe 2 : Questionnaire adressé aux conseils régionaux (enquête ARF)

### Note introductive

---

En matière de démocratie participative, un grand nombre d'initiatives de diverses natures et vers des publics multiples sont portées par les conseils régionaux. Le groupe de travail « démocratie participative » de l'ARF qui s'est réuni à deux reprises (automne 2007 – hiver 2008) a considéré qu'un besoin de clarté se faisait sentir et que ces démarches d'innovation politique devaient être connues, évaluées et accompagnées.

Face à une politique régionale émergente, l'Association des Régions de France a souhaité dresser un panorama de la démocratie participative telle qu'elle se concrétise dans les régions françaises d'un point de vue politique, administratif et budgétaire.

Pour ce faire, l'ARF a fait appel à un partenariat avec l'IEP de Grenoble et aux compétences d'un jeune chercheur, Guillaume Gourgues, doctorant en science politique (PACTE, IEP Grenoble).

Un questionnaire sera envoyé dès février 2008 aux Présidents de Régions, à leur cabinet ainsi qu'aux directions générales des services.

A la suite de cette première démarche via le questionnaire, une série d'enquêtes plus poussées sur quelques aspects structurants sera menée, ainsi que des demandes de précisions et d'approfondissements. Parallèlement, des entretiens auprès des élus et techniciens régionaux sont actuellement réalisés.

Outre le travail de synthèse opéré par l'ARF, les données recueillies permettront à Guillaume Gourgues d'alimenter ses recherches dans le cadre de sa thèse sur « Les régions face à la démocratie participative », sous la direction d'Alain Faure (CNRS PACTE).

Les Régions pourront fournir toutes les pièces complémentaires qu'elles estimeront utiles à la compréhension de leur démarche sur ces questions de démocratie participative.

Nous remercions par avance toutes les Régions de leur collaboration et nous tenons à votre disposition pour toute demande de précisions.

### Questionnaire

---

Indications : Il est fortement recommandé de remplir ce questionnaire en ligne. Aucune limite de taille ne vous est imposée pour vos réponses. L'envoi de documents en lien avec les questions posées est fortement recommandé.

**Le questionnaire doit être retourné avant le 30 mars 2008 à [guillaume.gourgues@hotmail.com](mailto:guillaume.gourgues@hotmail.com)**

---

Rempli par :

Fonction :

Date :

Région :

Direction :  
Contact :

## Partie 1

---

### Les réalisations régionales en matière de démocratie participative

- 1) Quelles ont été les réalisations du conseil régional en matière de démocratie participative avant 2004 ?
- 2) Quelles ont été les réalisations du conseil régional en matière de démocratie participative depuis 2004 ?
- 3) Quels sont les projets du conseil régional en matière de démocratie participative ?
- 4) Le conseil régional a-t-il voté une délibération cadre concernant la démocratie participative ?

Oui       Non

(Pour cocher : double cliquer sur la case et sélectionner « case activée »)

a- si oui :

Intitulé de la délibération :

Date du vote :

(Délibération à joindre svp)

- 5) Le conseil régional adhère-t-il ou participe-t-il à des organismes en lien avec les questions de démocratie participative ? (Ex: Observatoire international de la démocratie participative, Forum des autorités locales etc.)

Oui       Non

a- si oui, lesquels :

- 6) Le conseil régional est-il engagé dans des partenariats, coopérations européennes ou internationales sur les questions de démocratie participative ?

Oui       Non

a- si oui, veuillez indiquer la nature du ou des projet(s), ainsi que vos partenaires :

- 7) Le conseil régional (élus ou techniciens) a-t-il eu des échanges avec les autres régions françaises sur les questions de démocratie participative ?

Oui       Non

a- si oui, veuillez indiquer la nature des échanges et les régions concernées :

- 8) Disposez vous d'un système de veille ou d'observation des pratiques locales de démocratie participative au sein du territoire régional (Observatoires, Banques de données, Réseau etc.) ?

Oui       Non

a- Si oui, préciser :

- 9) Le conseil régional dispose-t-il d'un système de subvention en direction des expériences locales de démocratie participative ?

Oui       Non

a- Si oui, ces subventions concernent :

- Les associations
- Les collectivités locales
- Autres :

10) Le conseil régional entretient-il des relations avec l'Université sur ces questions de démocratie participative ?

- Oui       Non

a- si oui, de quel type ?

## Partie 2

---

### Organisation politique et administrative

11) Au sein de l'exécutif régional, existe-t-il un(e) élu(e) en charge des questions de démocratie participative, participation citoyenne, ou relations aux citoyens (délégation principale ou secondaire)?

- Oui       Non

a- si oui :

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

b- si non, le suivi politique de la démocratie participative est assuré :

- Par un élu régional :  
Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_
- Par le président et son cabinet (voir question 15)
- Par les différents Vice-présidents, en fonction du dispositif
- Par une instance politique particulière (voir question 12)
- Autre :

12) Existe-t-il des instances politiques de suivi de la démarche de démocratie participative (commission thématique, comité technique, comité d'orientation, groupe de travail, comité de réflexion...)?

- Oui       Non

a- si oui lesquelles :

13) Existe-t-il une direction spécifiquement consacrée aux questions de démocratie participative, relations aux citoyens ou proximité ?

- Oui       Non

a- si oui, laquelle :

b- si non, quelle direction assure le suivi des questions de démocratie participative :

14) En dehors de cette direction (ou en cas d'absence de direction spécifique), existe-t-il d'autres agents territoriaux en charge de participation citoyenne au sein des différentes directions ?

- Oui       Non

a- si oui, à quelle(s) direction(s) sont-ils rattachés ?

15) Existe-t-il une personne en charge des questions de démocratie participative au sein du cabinet ?

Oui       Non

### Partie 3

---

#### Budget et évolution budgétaire <sup>2056</sup>

| 16) Existe-t-il une ligne budgétaire propre à la démocratie participative ?

Oui       Non

a- Si oui, quelle a été son évolution depuis 2004 :

Année	Budget
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	

Pour le budget 2007, pouvez-vous détailler les affectations de ce budget ?

Affectation	Montant
Total	

b- Si non, pouvez vous donner une estimation du budget consacré à la démocratie participative en détaillant les directions porteuses et les postes de dépenses :

Direction	Affectation	Montant

c- Quelles autres types de dépenses proches des thèmes de participation ou relation aux citoyens pouvez vous identifier :

Affectation	Montant

| 17) Avez-vous des remarques, observations à faire en complément ou à propos du questionnaire ?

---

<sup>2056</sup> Il est possible et souhaitable de joindre aux questionnaires les documents nécessaires à la compréhension de l'évolution budgétaire en la matière.

## Annexe 3 : Restitution des résultats d'enquêtes

### Annexe 3-1 : auteurs des réponses aux questionnaires

Auvergne	Chargée de mission auprès du Président
Centre	Conseiller auprès du président.
Ile-de-France	Chef de la Mission Démocratie régionale, Direction du développement social, de la santé et de la démocratie régionale.
Languedoc-Roussillon	<i>Non précisé</i>
Limousin	Chef du Service Proximité et Citoyenneté, Direction Communication et Citoyenneté
Lorraine	Directeur des Relations avec les Citoyens, Direction des Relations avec les Citoyens
Nord-Pas-de-Calais	Chargé de mission Service Citoyenneté et initiatives solidaires, Direction des Partenariats Internationaux et Régionaux (DPIR).
Poitou-Charentes	Chargé de mission coordination démocratie participative.
Pays de la Loire	Directrice, Direction des espaces régionaux et de la démocratie territoriale.
Rhône-Alpes	Chargée de mission, Direction de la Prospective, Evaluation et Relations avec les Citoyens – DPERC

### Annexe 3-2 : les déclinaisons politiques de la démocratie participative

<b>Au sein de l'exécutif régional, existe-t-il un(e) élu(e) en charge des questions de démocratie participative, participation citoyenne, ou relations aux citoyens (délégation principale ou secondaire)?</b>	
Auvergne	<i>Néant</i>
Centre	Non. Géré par les différents vice-présidents en fonction dispositifs.
Ile-de-France	Claire Villiers
Languedoc-Roussillon	Eric Andrieu. [Remarque : il est co-délégué à Aménagement du territoire - Politique territoriale contractuelle - Forêts - Parcs naturels régionaux - Occitanie - Fonds structurels européens - Solidarité internationale - Démocratie participative]
Limousin	Sylvie Vaugelade ; Vice-présidente en charge de la Démocratie participative, Citoyenneté et Droits des femmes = Délégation Principale
Lorraine	Philippe Leclerc
Nord-Pas-de-Calais	Monsieur le Président a confié la conduite d'une mission « démocratie participative » à Madame Myriam CAU, Conseillère Régionale, qu'elle doit accomplir en étroite collaboration avec Monsieur René VANDIERENDONCK, Vice-président en charge de l'Aménagement du Territoire et de la Politique de la Ville et de Monsieur Jean-François CARON, Conseiller régional délégué au SRADT.
Pays de la Loire	Oui les projets faisant appel à un soutien de la Région au titre de la démocratie participative sont soumis pour avis à la commission sectorielle « Recherche, enseignements, Europe et démocratie territoriale » présidée par Jacques Auxiette. Le suivi politique de la démocratie participative est assuré au titre d'une lettre de mission du président à Françoise Gentil, conseillère régionale et par Olivier Ryckewaert, directeur de Cabinet.
Poitou-Charentes	Oui. Françoise Mesnard. Egalement par l'ensemble des élus régionaux : chaque élu référent, dans son domaine de responsabilité et dans son territoire est personnellement impliqué dans la démocratie participative, notamment à travers le BPL.
Rhône-Alpes	François Auguste.



<b>Le conseil régional a-t-il voté une délibération cadre concernant la démocratie participative ?</b>	
Auvergne	<i>Néant</i>
Centre	Non
Ile-de-France	Oui. 8 novembre 2004
Languedoc-Roussillon	Non
Limousin	Non
Lorraine	Non
Nord-Pas-de-Calais	Non
Pays de la Loire	Oui. Manifeste régional 2005/2025 au terme duquel la Région a adopté les grands principes d'un nouveau mode de gouvernance : 3 <sup>ème</sup> chapitre du manifeste « la démocratie régionale : vers un nouveau gouvernement local ». 9 décembre 2005.
Poitou-Charentes	Oui. Délibération relative aux orientations générales de la région. 28 Juin 2004
Rhône-Alpes	Oui 15 décembre 2005

**Annexe 3-3 : Les déclinaisons administratives de la démocratie participative**

<b>En dehors de cette direction (ou en cas d'absence de direction spécifique), existe-t-il d'autres agents territoriaux en charge de participation citoyenne au sein des différentes directions ?</b>	
Auvergne	Néant
Centre	Non
Ile-de-France	Non, mais il faut noter qu'il existe des initiatives en ce sens dans d'autres secteurs (conférences de citoyens sur le SDRIF, les nanotechnologies, PICRI déjà évoqué, consultations des citoyens sur le tri des déchets,...).
Languedoc-Roussillon	Non
Limousin	La Délégation aux Etudes, Prospectives et Evaluation, au sein de laquelle sont rattachées les projets territoriaux tels que l'Agenda 21 et le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du territoire, travaille en lien étroit avec la Direction de la Communication et de la Citoyenneté. Service Environnement, Habitat et Cadre de Vie : Schéma Régional Eolien Service Infrastructures et Transports : Comités de pôles TER
Lorraine	Non
Nord-Pas-de-Calais	Environnement, Action économique, Transport, TIC, Développement territorial, Formation Permanente
Pays de la Loire	Oui. Aux directions assurant le pilotage d'instances participatives (DTD pour les comités de lignes, DGSA pour le CRJ)... (Cf. Fiches).
Poitou-Charentes	Oui. Dans l'ensemble des directions, les agents sont susceptibles de participer à des actions de démocratie participative y compris dans des domaines qui ne concernent pas directement leur travail au quotidien. (par exemple pour l'animation des réunions participatives). Cela permet à la fois une plus grande transversalité entre les services et une meilleure diffusion de la démarche participative par capillarité. De même, l'ensemble des agents (cadres A, B et C) sont conviés aux formations sur le thème de la démocratie participative. Enfin les animateurs culturels dans les lycées et les délégués régionaux ont vocation à diffuser la démarche dans l'ensemble des établissements secondaire de la Région)
Rhône-Alpes	Direction de la prospective, de l'évaluation et des Relations avec les citoyens

<b>Existe-t-il une direction spécifiquement consacrée aux questions de démocratie participative, relations aux citoyens ou proximité ?</b>	
Auvergne	<i>Néant</i>
Centre	Non
Ile-de-France	La direction du développement social, de la santé et de la démocratie régionale, qui abrite la Mission éponyme.
Languedoc-Roussillon	Aucune en particulier.
Limousin	Direction de la Communication et de la Citoyenneté.
Lorraine	Direction des Relations avec les Citoyens, placée sous l'autorité du Secrétariat Général
Nord-Pas-de-Calais	La Direction des Partenariats Internationaux et Régionaux (DPIR) en collaboration avec la Direction du Développement Durable, de la Prospective et de l'Evaluation (DDDPE).
Poitou-Charentes	Non
Pays de la Loire	Oui. Direction des Espaces Régionaux et de la Démocratie Territoriale (voir organigramme).
Rhône-Alpes	Non

#### **Annexe 3-4 : la démocratie participative avant 2004**

<b>Quelles ont été les réalisations du conseil régional en matière de démocratie participative avant 2004 ?</b>	
Auvergne	Aucun
Centre	<i>Néant</i>
Ile-de-France	(voir avec le cabinet du Président)
Languedoc-Roussillon	<i>Néant</i>
Limousin	<i>Néant</i>
Lorraine	<i>Néant</i>
Nord-Pas-de-Calais	<p>a) la co-construction de stratégies ou de nouvelles politiques régionales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'élaboration des schémas régionaux : Aménagement et développement du territoire (dans le cadre de l'élaboration du SRADT : mise en place notamment de 6 groupes de prospective participatifs ouverts à tous, ayant rassemblé 500 personnes pendant 8 mois, puis travail sur la charte en 2002 et 2003), Tourisme, Transports, Formations,</li> <li>- la mise en place d'Assises régionales : Emploi et travail, Culture, Citoyenneté, Développement durable, Conférence du bassin minier.</li> </ul> <p>b) la mise en œuvre de politiques régionales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en maîtrise d'ouvrage régionale, l'implication des usagers pour améliorer la qualité d'un service public régional : le dispositif des Comités de lignes du TER (mise en place à titre expérimental en 2003, bilan réalisé en 2004 et relance du dispositif sur la base d'une charte, depuis 2005 chacun des 13 Comités de ligne se réunit deux fois par an sous la Présidence d'un Conseiller régional),</li> <li>- en partenariat avec des collectivités locales ou des associations : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la « e-démocratie » : politique d'accompagnement des collectivités locales pour développer la participation citoyenne grâce à l'usage des outils numériques,</li> <li>▪ l'écocitoyenneté</li> <li>▪ l'animation du développement durable (Agenda 21 régional),</li> <li>▪ le renouvellement urbain (les dispositifs participatifs Ateliers de travaux urbains, Fonds de travaux urbains et Gestion urbaine de proximité),</li> <li>▪ la politique de la ville (dispositifs participatifs Fonds de participation des habitants et Nos quartiers d'été, appel à projets pour l'accompagnement des</li> </ul> </li> </ul>

	<p>populations à l'innovation),</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la politique de citoyenneté (l'animation régionale des Comités locaux d'aide aux projets, les écoles de consommateurs, le Fonds régional d'innovation sociale pour les actions collectives de chômeurs, le soutien d'associations agissant en faveur de l'information et de l'expression des citoyens).</li> </ul> <p>c) l'évaluation citoyenne de politiques régionales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une conférence citoyenne menée dans le cadre de l'évaluation des Fonds de participation des habitants,</li> <li>- l'association systématique des opérateurs (en général des associations) aux instances d'évaluation et la restitution publique des résultats qui leur est faite,</li> <li>- l'association des bénéficiaires ou de leurs représentants lorsque c'est matériellement possible, aux instances de pilotage des évaluations.</li> </ul>
Pays de la Loire	Mise en place d'une CRJ en direction des lycéens et des apprentis uniquement
Poitou-Charentes	Aucun
Rhône-Alpes	Elaboration participative avec la société civile organisée du projet de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (non voté)

### Annexe 3-5 : l'insertion des régions dans des réseaux de promotion de la démocratie participative

<b>Le conseil régional adhère-t-il ou participe-t-il à des organismes en lien avec les questions de démocratie participative ? (Ex: Observatoire international de la démocratie participative, Forum des autorités locales etc.)</b>	
Auvergne	Néant
Centre	Non
Ile-de-France	OIDP + participation au FALP
Languedoc-Roussillon	Non
Limousin	ANACEJ
Lorraine.	Non
Nord-Pas-de-Calais	Oui présentation du dispositif des Comités de lignes TER à l'Institut de la Gestion Déléguée, Commission consultative des services publics locaux (sous groupe "gestion participative des services publics locaux"), en octobre 2007.
Pays de la Loire	Oui. Au plan International : Cités et Gouvernements des Locaux Unis Au plan National : ADELS (1 <sup>er</sup> adhésion en 2008) Au plan régional : Institut Kervagan, héritier de 3à années de débats et de rencontres à Nantes, est l'un des plus anciens laboratoires d'idées au plan national. Il s'est donné aujourd'hui l'ambition d'élargir son rayonnement et sa réflexion à l'échelle régionale sur les problématiques sociétales et autres sujets d'intérêt citoyen, portant sur le développement du et des territoires.
Poitou-Charentes	OIDP: La région a participé (intervention dans deux ateliers et lors de la séance plénière de clôture) à la 7ème conférence de l'OIDP (Nanterre Novembre 2007). Par ailleurs, Poitou-Charentes est à l'initiative du réseau européen pour la démocratie participative (cf. fichier joint) et intervient régulièrement lors de colloques nationaux et internationaux pour présenter son expérience (ex: "Building citizen centred policies and services", organisé par l'OCDE, Ljubljana, Slovénie, 26-27 juin 2008)
Rhône-Alpes	FAL – ADELS

<b>Le conseil régional est-il engagé dans des partenariats, coopérations européennes ou internationales sur les questions de démocratie participative ?</b>	
Auvergne	Néant
Centre	
Ile-de-France	Oui, à travers le PICRI sur la démocratie participative
Languedoc-Roussillon	Non
Limousin	Non
Lorraine	Elaboration d'un Comité Consultatif Citoyen sur les obstacles à la mobilité des travailleurs transfrontaliers du fait de la complexité des droits sociaux européens. Le projet n'est pas encore finalisé. Le partenariat du CRD Eurès est sollicité
Nord-Pas-de-Calais	Accompagnement de l'élaboration du Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) de la région de Doukkala Abda (Maroc) dans ses aspects prospectifs et participatifs dans le cadre de la coopération décentralisée.
Pays de la Loire	Oui. La région et CGLU ont signé en décembre 2006 une convention de partenariat pour soutenir la réalisation du premier Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie locale de CGLU (55000 Euros en 2006).
Poitou-Charentes	Oui. Réseau Européen pour la démocratie participative (Plusieurs Régions en Europe) ; Ideal EU (Régions Toscane et Catalogne ; Université de LJublJana) ; Colloque annule Europe Amérique Latine (Sciences Po)
Rhône-Alpes	Non

<b>Le conseil régional (élus ou techniciens) a-t-il eu des échanges avec les autres Régions françaises sur les questions de démocratie participative ?</b>	
Auvergne	Néant
Centre	Non
Ile de France	Oui. Dans le sein de l'ARF
Languedoc-Roussillon	Non
Limousin	Participation au groupe de travail sur la démocratie participative initié par l'ARF ; Echanges avec d'autres Régions sur les Conseils Régionaux Jeunes dans le cadre de l'ANACEJ ; Echanges avec la Région Picardie qui envisage d'organiser une conférence de citoyens pour l'élaboration de son Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
Lorraine	Participation d'un élu aux groupes de travail ARF. A noter également plusieurs contacts ponctuels (ex : échanges avec la Bourgogne sur le Conseil Régional des Jeunes). Proposition faite d'un rassemblement des CRJ + CDJ dans le cadre de l'Association des Régions du Grand Est (Alsace, Franche-Comté, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine) présidée actuellement par la Lorraine (en attente de validation pour le début du mois de mars 2008).
Nord-Pas-de-Calais	Participation au groupe de travail animé par l'ARF, - participation au colloque « la Démocratie participative en pratiques » organisé par la Région Rhône-Alpes en 2006 (présentation de l'expérience de conférence citoyenne menée dans le cadre de l'évaluation des Fonds de Participation des habitants), - participation au colloque de la SFE en juin 2006 sur le thème « l'élu, l'expert et le citoyen » : compte rendu et échanges d'expériences, rédaction d'un article, - échanges d'informations et d'expériences sur les Comités de ligne TER avec la Région Rhône-Alpes - rendez-vous informels avec les équipes techniques de différents Conseils régionaux et d'autres collectivités pour communiquer sur l'élaboration participative du SRADT Nord-Pas-de-Calais.
Pays de la Loire	Oui. Participation à la réunion d'installation du groupe « démocratie participative » au sein de l'ARF
Poitou-Charentes	Oui. Rhône-Alpes : Intervention de François Auguste lors des 3èmes Rencontres annuelles de la démocratie participative ; participation aux rencontres mondiales de la démocratie participative.
Rhône-Alpes	Oui. Présence de Régions au colloque juin 2008 ; Réseau ARF

## Annexe 4 : Les variétés de participation

Annexe 4-1 : Dispositifs identifiés par le biais de l'enquête

Dispositif	Région	Date	Sélection	Echanges	Décision	Type
«Conseils 21». Démarche lycée 21	Languedoc Roussillon	2007	Ouvert à recrutement ciblé	Développer des préférences	Co-gouvernance	Codécision
Fonds participatifs de l'enseignement privé	Poitou-Charentes	2008	Ouvert à recrutement ciblé	Délibérer et négocier	Autorité directe	Codécision
Budgets participatifs des lycées	Poitou-Charentes	2005	Ouvert à recrutement ciblé	Délibérer et négocier	Autorité directe	Codécision
Les Comités locaux d'animation et de développement	Centre	1999	Porteurs d'intérêts professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Comités de ligne	Languedoc Roussillon	2005	Porteurs d'intérêts professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Les Comités de pôles TER	Limousin	2002	Porteurs d'intérêts professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Comités de ligne	Nord-Pas-de-Calais	2003	Porteur d'intérêts professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Comités de ligne	Pays de la Loire		Porteurs d'intérêt professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Groupes de suivi des usagers dans les lycées	Pays de la Loire	2004	Ouvert à recrutement ciblé	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Comité régional d'usagers de l'AFPA	Poitou-Charentes	2006	Ouverture à recrutement ciblé	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Comités de ligne	Rhône-Alpes	2004	Porteurs d'intérêt professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers

Ateliers de travaux urbains	Nord-Pas-de-Calais	2000	Ouverts à recrutement ciblés	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Comité de paroles	Centre	2006	Porteurs d'intérêts profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseil	Concertation usagers/Instance consultative
Assises territoriales	Auvergne	2004	Sphère publique diffuse	Exprimer des préférences	Influence communicative	Consultation ponctuelle
Le schéma régional de l'éolien	Limousin	2006	Ouvert à auto recrutement	Exprimer des préférences	Co-gouvernance	Consultation ponctuelle
Rencontres 2005, 2006, 2007, 2008.	Lorraine	---	Sphère publique diffuse	Exprimer des préférences	Influence communicative	Consultation ponctuelle
Association occasionnelle des usagers aux comités d'évaluation	Nord-Pas-de-Calais	---	Porteurs d'intérêts profanes	Développer des préférences	Aménagement des décisions	Consultation ponctuelle
Groupes de prospective participatifs (SRADT)	Nord-Pas-de-Calais	2006	Ouvert à auto recrutement	Développer des préférences	Influence communicative	Consultation ponctuelle
Assises Régionales	Pays de la Loire	2005	Sphère publique diffuse	Exprimer des préférences	Influence communicative	Consultation ponctuelle
Forums participatifs	Poitou-Charentes	2004	Sphère publique diffuse	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Consultation ponctuelle
Portail Internet 100% jeunes et Forum des 15-25 ans	Languedoc Roussillon	---	Ouvert à recrutement ciblé	Exprimer des préférences	Bénéfices personnels	E-démocratie
Forums Internet thématiques	Lorraine	2007	Sphère publique diffuse	Exprimer des préférences	<i>Néant (aucun rapport à la décision)</i>	E-démocratie
DREAM +	Nord-Pas-de-Calais	2002	Porteurs d'intérêts professionnels	Exprimer des préférences	<i>Néant (aucun rapport à la décision)</i>	E-démocratie /Impulsion

Organisation des rencontres régionales de la démocratie	Ile de France	2006	Sphère publique diffuse	Ecouter en tant que spectateur	Bénéfices personnels	Evènementiel
Colloque annuel Europe-Amérique Latine sur la démocratie participative	Poitou-Charentes	2004	Ouvert à recrutement ciblé	Ecouter en tant que spectateur	Bénéfices personnels	Evènementiel
Organisation d'un colloque européen sur la démocratie participative	Rhône-Alpes	2006	Sphère publique diffuse	Ecouter en tant que spectateur	Bénéfices personnels	Evènementiel
Organisation de la Rencontre Mondiale "La démocratie participative du local au global : pour quel développement ?"	Rhône-Alpes	2007	Sphère publique diffuse	Ecouter en tant que spectateur	Bénéfices personnels	Evènementiel
Atelier citoyen dans le cadre du SRADDT	Languedoc Roussillon	2008	Tirage au sort	Délibérer et négocier	Influence communicative	Exercice délibératif
Ateliers citoyens (ruralité, transports, évaluation, nanotechnologie)	Rhône-Alpes	2005	Tirage au sort	Délibérer et négocier	Influence communicative	Exercice délibératif
La Conférence de citoyens sur le changement climatique en Limousin	Limousin	2005	Tirage au sort	Délibérer et négocier	Influence communicative	Exercice délibératif
Conférence citoyenne (sur FPH)	Nord-Pas-de-Calais	2007	Tirage au sort	Délibérer et négocier	Avertissements et conseils	Exercice délibératif
Jurys Citoyens	Poitou-Charentes	2006	Tirage au sort	Délibérer et négocier	Avertissements et conseils	Exercice délibératif
Ateliers participatifs	Poitou-Charentes	2006	Tirage au sort ; Ouvert à public restreint	Délibérer et négocier	Avertissements et conseils	Exercice délibératif



Projet IDEAL-EU	Poitou-Charentes	2007	Sphère publique diffuse	Expression des préférences	Bénéfices personnels	Exercice délibératif/ E-démocratie
Elaboration d'un premier programme régional de développement de la démocratie participative	Nord-Pas-de-Calais	2007	Administrateurs experts ; élus	Ecouter en tant que spectateur	Avertissements et conseils	Formation interne
Formation démocratie participative	Poitou-Charentes	2004	Administrateurs experts	Ecouter en tant que spectateur	Avertissements et conseils	Formation interne
Opération « Radio Lycée »	Centre	2002	Ouvert à recrutement ciblé	Ecouter en tant que spectateur	Bénéfices personnels	Impulsion
Création d'un Dispositif de soutien à la participation citoyenne et démocratique	Ile de France	2005	Associations, syndicats	Subventions (pas d'échanges)	Bénéfices personnels	Impulsion
Fond de Participation des Habitants	Nord-Pas-de-Calais	2001	Ouverts à recrutement ciblés	<i>Subvention (sans échanges)</i>	Bénéfices personnels	Impulsion
Fonds de travaux urbains	Nord-Pas-de-Calais	2001	Ouverts à recrutement ciblés	<i>Subventions (sans échanges)</i>	Bénéfices personnels	Impulsion
Comités locaux d'aide aux projets	Nord-Pas-de-Calais	---	Ouvert à recrutement ciblé	<i>Accompagnement (sans échanges)</i>	Bénéfices personnels	Impulsion
Ecoles de consommateurs	Nord-Pas-de-Calais	---	Ouvert à auto recrutement	Ecouter en tant que spectateurs	Bénéfices personnels	Impulsion
Soutien aux associations agissant en faveur de l'information et de l'expression des citoyens	Nord-Pas-de-Calais	---	Porteurs d'intérêt professionnels et profanes	<i>Subventions (pas d'échanges)</i>	Bénéfices personnels	Impulsion
Fond régional d'innovation sociale	Nord-Pas-de-Calais	---	Ouvert à recrutement ciblé	<i>Subventions, accompagnement (pas d'échanges)</i>	Bénéfices personnels	Impulsion

Création du réseau Européen pour la démocratie participative et site démo-part.org	Poitou-Charentes	2006	Administrateurs experts ; élus	Expression de préférences	Bénéfices personnels	Impulsion
Création et animation d'un réseau régional de démocratie participative	Rhône-Alpes	2004	Administrateurs experts	Développer des préférences	Influence communicative	Impulsion
Nos Quartiers d'été	Nord-Pas-de-Calais	1989	Ouvert à recrutement ciblé	<i>Accompagnement (pas d'échanges)</i>	Bénéfices personnels	Impulsion
Conseil de l'égalité	Ile de France	2007	Administrateurs experts	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Instance consultative
Conseil régional consultatif des citoyens handicapés	Ile de France	2006	Porteurs d'intérêt professionnel et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseil	Instance consultative
Conseil régional des Jeunes	Ile de France	2005	Ouvert à recrutement ciblé	Séance de travail régulière, commissions	Avertissements et conseil	Instance consultative
Comité ARAGO (Comité consultatif régional de la recherche et du développement technologique)	Languedoc Roussillon	---	Administrateurs experts	Développement technique et expertise	Avertissements et conseils	Instance consultative
CCRRDT	Pays de la Loire	---	Administrateurs experts	Développement technique et expertise	Avertissements et conseils	Instance consultative
Commission consultative des actions éducatives	Pays de la Loire	---	Ouvert à recrutement ciblé	Agréger et négocier	Avertissements et conseils	Instance consultative
Conseil régional des jeunes	Languedoc Roussillon	2004	Ouvert à recrutement ciblé	Délibérer et négocier	Avertissements et conseils	Instance consultative
Conseil Régional des Jeunes	Limousin	2004	Ouvert à recrutement ciblé	Délibération et négociation	Avertissements et conseils	Instance consultative

Conseil Régional des Jeunes	Lorraine	2006	Ouvert à recrutement ciblé	Délibérer et négocier	Avertissements et conseils	Instance consultative
Conseil régional des jeunes	Pays de la Loire	2005	Ouvert à recrutement ciblé	Délibérer et négocier	Avertissements et conseils ; bénéfiques personnels	Instance consultative
Charte régionale développement durable	Centre	2003	Sphère publique diffuse	<i>Document (aucun échange)</i>	<i>Document (aucune influence)</i>	<i>Néant</i>
Création de Maisons de la Région	Languedoc Roussillon	---	Sphère publique diffuse	<i>Lieu (aucun échange)</i>	<i>Lieu (aucune influence)</i>	<i>Néant</i>
La démarche d'Agenda 21 de la Région	Centre	2006	Administrateurs expert ; porteurs d'intérêts professionnels et profanes	Exprimer des préférences	Influence communicative	Partenariat
Stratégie de développement touristique de la région Centre 2006 - 2010.	Centre	2005	Administrateurs expert, porteurs d'intérêt professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseil	Partenariat
CEPRALMAR	Languedoc Roussillon	1981	Administrateurs experts ; élus	Développement technique et expertise	Avertissements et conseils	Partenariat
Consulta Régionale	Languedoc Roussillon	---	Elus ; porteurs d'intérêts professionnels	Développement technique et expertise	Avertissements et conseils	Partenariat
Assises de la pêche	Languedoc Roussillon	2006	Porteurs d'intérêt professionnels	Développement technique et expertise	Avertissements et conseils	Partenariat
Comité de concertation des organisations agricoles régionales	Languedoc Roussillon	---	Porteurs d'intérêt professionnels	Délibération et négociation	Avertissements et conseils	Partenariat
Etats généraux du Fleuve Rhône : en association avec les Régions PACA et Rhône-Alpes	Languedoc Roussillon	2005	Porteurs d'intérêt professionnels et profanes	Avertissements et conseils	Avertissements et conseils	Partenariat

Etats généraux de l'artisanat	Languedoc Roussillon	2004	Porteurs d'intérêt professionnel	Exprimer des préférences	Influence communicative	Partenariat
Elaboration du SRDE	Lorraine	2007	Porteurs d'intérêt professionnels et profanes	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Partenariat
Débats territoriaux dans le cadre du SRDE	Nord-Pas-de-Calais	2007	Porteurs d'intérêt professionnels et profanes	Exprimer des préférences	Avertissements et conseils	Partenariat
Collèges citoyens pour les Contrats Territoriaux Emploi-Formation-CTEF)	Rhône-Alpes	2004	Ouvert à recrutement ciblé	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Partenariat
Réunions avec les acteurs d'un dossier précis le plus souvent animées par les Vice-président(e)s en charge du dossier évoqué	Lorraine	---	Porteurs d'intérêt professionnels	Agréger et négocier	Avertissements et conseils	Partenariat
Collège régional de prospective	Nord-Pas-de-Calais	2008	Administrateurs experts	Développement technique et expertise	Influence communicative	Partenariat
Conférence Régionale du Développement Economique	Pays de la Loire	2008	Porteurs d'intérêt professionnels	Exprimer des préférences	Influence communicative	Partenariat
La Région en chantier	Languedoc Roussillon	2005	Sphère publique diffuse	Exprimer des préférences	Influence communicative	Partenariat
Conférence Régionale Consultative sur le Sport	Pays de la Loire	2006	Porteurs d'intérêt professionnel	Exprimer des préférences	Avertissements et conseils	Partenariat
Rencontres de l'économie sociale et solidaire	Languedoc Roussillon	---	Porteurs d'intérêt professionnels	Ecouter en tant que spectateur	Influence communicative	Partenariat
Conférence régionale du sport	Languedoc Roussillon	---	Porteurs d'intérêts professionnels	Exprimer des préférences	Influence communicative	Partenariat

**Annexe 4-2 : Dispositifs identifiés en dehors de l'enquête**

<b>Dispositif</b>	<b>Région</b>	<b>Date</b>	<b>Sélection ?</b>	<b>Echanges ?</b>	<b>Décision ?</b>	<b>Type</b>
Budget participatif des lycées	Bourgogne	2007	Ouvert à recrutement ciblé	Agréger et négocier	Co-gouvernance	Codécision
Budget participatif des lycées	Basse Normandie	2007	Ouvert à recrutement ciblé	<i>Pas d'échange (appel à projet)</i>	Co-gouvernance	Codécision
Budget participatif des lycées	Lorraine	2007	Ouvert à recrutement ciblé	Agréger et négocier	Co-gouvernance	Codécision
Démarche de participation des usagers de la formation professionnelle	Provence-Alpes Côtés d'Azur	2005	Ouvert à recrutement ciblé	Développer des préférences	Avertissements et conseils	Concertation usagers
Tchat Internet	Auvergne	2005	Sphère publique	Exprimer des préférences	Influence communicative	E démocratie
Rencontre territoriale de la démocratie participative	Midi Pyrénées	2004	Sphère publique	Ecouter en tant que spectateur	Bénéfices personnels	Evènementiel
Conférence de citoyens (SDRIF)	Ile-de-France	2004	Tirage au sort	Délibérer et négocier	Influence communicative	Exercice délibératif
Conférence de citoyens (Nanotechnologies)	Ile-de-France	2006	Tirage au sort	Délibérer et négocier	Influence communicative	Exercice délibératif

**Annexe 4-3 : Les comités de ligne TER**

<b>Régions</b>	<b>Date</b>	<b>Intitulés</b>
Alsace	1997 (2002)	Comité Local d'Animation de Ligne
Aquitaine	1998	Comité de bassin de transport
Auvergne	2005	Comité de Ligne
Basse-Normandie	2002	Comité de Ligne
Bourgogne	2004	Comité de Lignes
Bretagne	2004	Comité de Lignes
Centre	1999	Comité Local d'Animation et de Développement
Champagne-Ardenne	2002 (2005)	Comité Local d'Animation et de Développement du transport régional
Corse	Néant	Néant
Franche-Comté	2001	Comité de Concertation de Lignes
Guyane	Néant	Néant
Guadeloupe	Néant	Néant
Haute-Normandie	2002 (2005)	Conférence Territoriale des Déplacements
Île-de-France	2008	Comités de ligne
La Réunion	Néant	Néant
Languedoc-Roussillon	2004	Comité de Ligne
Limousin	2002	Comité de Pôle
Lorraine	2002	Comité de Dessertes
Martinique	Néant	Néant
Midi-Pyrénées	2002	Groupe Territorial de Concertation
Nord-Pas-de-Calais	2003 (2008)	Comité de Ligne
Pays de la Loire	2005	Comité de Ligne
Picardie	1998	Comité de ligne
Poitou-Charentes	2002	Comité de Ligne
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1999	Comité de ligne
Rhône-Alpes	2004	Comité de ligne

Source : Daniel Courivault, *Les instances de concertation sur les transports régionaux*, 2006.

## Annexe 5 : Liste des dispositifs participatifs étudiés

### Annexe 5-1 : Dispositifs participatifs

Régions	Catégorie de dispositif	Nombre	Détail
Rhône-Alpes	Schéma directeur	2	Schéma Régional de Développement du Tourisme et du Loisir Schéma Régional d'aménagement
	Conseils Locaux de Développement	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
	Collèges citoyens CTEF	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
	Comités de ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
	Comité technique d'appel à projet	1	Instance Permanente
	Ateliers citoyens	4	Atelier citoyen Ruralité Atelier citoyen Transport Atelier citoyen Evaluation Atelier citoyen Nanotechnologie
Bourgogne	Schéma Directeur	1	Assises territoriales d'élaboration des politiques de Pays
	Comités de ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
	Budget Participatif des Lycées	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
Ile-de-France	Le Conseil Régional des Jeunes	1	Instance permanente
	Le Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés	1	Instance permanente
	Conférences de citoyens	2	Conférence de citoyens SDRIF Conférence de citoyens Nanotechnologie
	Comité de ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
	Fonds de soutien	2	Appel à projets Citoyens Fonds Régional de la vie Associative
Nord-Pas-de-Calais	DREAM +	1	Soutien à la démocratie électronique
	Comités de ligne	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
	Conférences de citoyens	1	Conférence de citoyens - évaluation FPH
	Fond de Participation des Habitants	1	Instance permanente composé de plusieurs divisions locales
Total		24	

**Annexe 5-2 : Evènements se rapportant à la démocratie participative**

<b>Régions</b>	<b>Catégorie de dispositif</b>	<b>Détail</b>
Bourgogne	Réunions Publiques	Forums participatifs territoriaux
Nord-Pas-de-Calais	Colloques et Rencontres	Forum régional de la démocratie participative
	Mission D'Etude	Mission de réflexion et de proposition sur la démocratie participative
Ile-de-France	Colloques et Rencontres	« Les Rencontres de la Démocratie Régionale »
Rhône-Alpes	Réunions Publiques	Démarche « construire Rhône-Alpes ensemble »
	Colloques et Rencontres	Colloque « Premières rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe. Regards croisés, enjeux et perspectives » Rencontre Mondiale "La démocratie participative du local au global : pour quel développement ?"



## Annexe 6 : Grilles d'entretien

### Annexe 6-1 : Grille d'entretien standard fonctionnaires

Catégories	Questions	Précisions
Récit de vie	<p>Itinéraire politique, associatif, professionnel</p> <p>Premiers contacts avec la démocratie participative.</p> <p>⇒ Quand on vous évoque démocratie participative ça vous renvoie à quoi (expériences, théories, courant) ?</p> <p>⇒ Quand est-ce qu'un dispositif « réussit » ? « échoue » ?</p> <p>⇒ Quels sont les problèmes que peuvent résoudre la démocratie participative ? Ceux qu'elles posent ?</p>	<p>⇒ Date d'arrivée et pourquoi venir au CR ?</p>
Enchaînement		
Démocratie participative en région	<p>⇒ Votre direction : histoire, évolution, héritage.</p> <p>⇒ Vos missions et les changements de 2004 ?</p> <p>⇒ Ces missions relèvent-elles de la démocratie participative ?</p> <p>⇒ Pourriez-vous me définir votre métier rapidement ?</p> <p>⇒ Comment la région conçoit-elle son rôle en matière démocratie participative ?</p> <p>⇒ Quels sont les élus dont vous dépendez ?</p> <p>⇒ Sentez-vous des désaccords ou des débats politiques sur cette question ?</p> <p>⇒ Démocratie participative est-elle plus présente dans certaines politiques que dans d'autres ?</p> <p>⇒ Quel est le rôle de la commission sur ces questions ?</p> <p>⇒ Fonctionnement soutien financier ?</p> <p>⇒ Quels étaient les dispositifs/services que vous connaissiez ? et ceux que vous ne connaissiez pas ?</p>	<p>⇒ Etat d'esprit a-t-il changé ?</p> <p>⇒ Lien avec prospective ?</p> <p>⇒ Contact avec des citoyens ?</p> <p>... à travers votre dispositif ?</p>
Enchaînement		
Administration	<p>⇒ Existe-t-il des structures transversales ?</p> <p>⇒ Dialoguez-vous avec Europe, Transports ?</p> <p>⇒ Constituez-vous une administration ressource ?</p> <p>⇒ Votre positionnement complique-t-il/facilite-t-il les choses ?</p> <p>⇒ Cabinet ? Sensibilité DGS à ces questions ?</p>	<p>⇒ Qui gère quoi ?</p>
Enchaînement		
Réseau	<p>⇒ Sur le territoire régional ? rapport avec héritage ?</p> <p>⇒ A l'international ? Europe ?</p> <p>⇒ Universitaires ?</p> <p>⇒ Associations ? à l'échelle régionale ?</p> <p>⇒ Autres régions ?</p>	<p>⇒ Vous êtes sollicités ?</p>

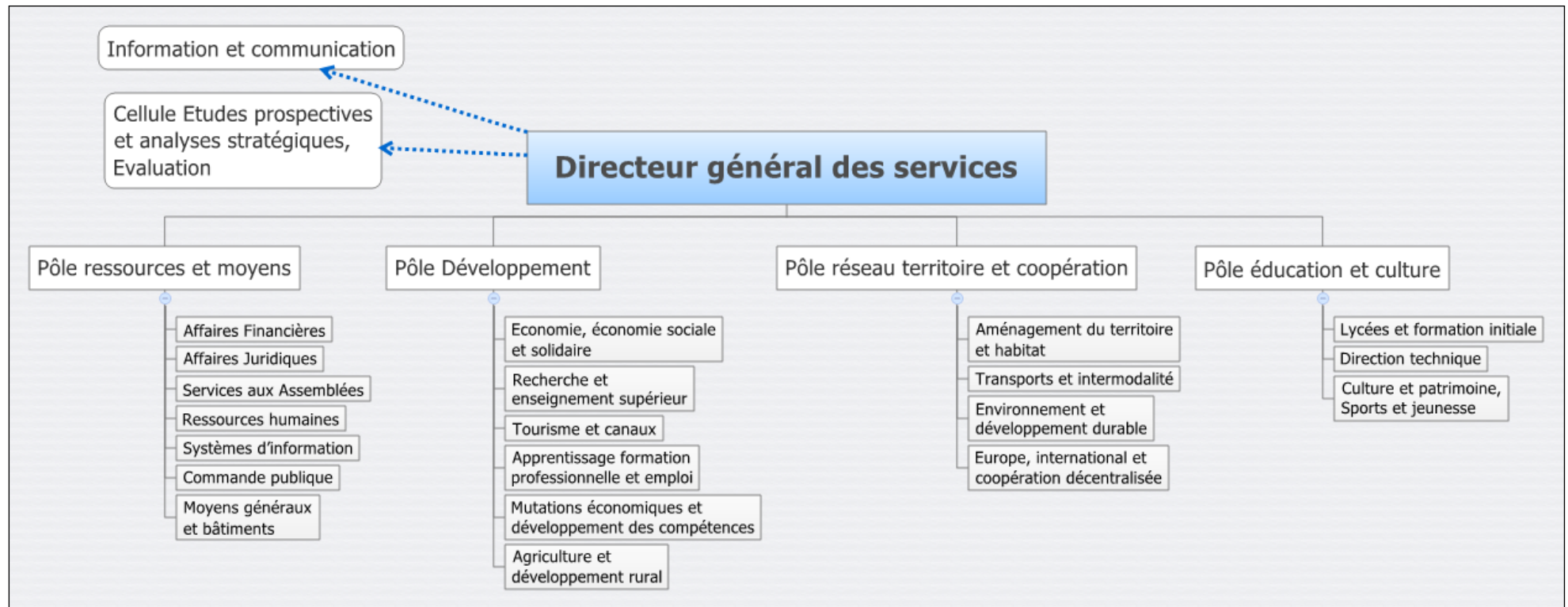
**Annexe 6-2 : Grille d'entretien standard élu**

Catégories	Questions	Précisions
Récit de vie	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Parcours : études, prof, politique</li> <li>⇒ Contacts démocratie participative ?</li> <li>⇒ A quoi le terme vous renvoie ?</li> <li>⇒ Quels sont les problèmes que cette démocratie participative peut régler ?</li> <li>⇒ Quand est-ce qu'on peut considérer qu'une opération ou un dispositif de démocratie participative est un succès ?</li> <li>⇒ Vous aimez le terme ou pas ?</li> <li>⇒ Mandat précédent : trace démocratie participative ? Quelles responsabilités aviez-vous ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Arrivée à l'échelle régionale ? Pourquoi ?</li> <li>⇒ Quelles sont celles qui vont ont le plus marqué ?</li>   <li>⇒ Débat dans parti ?</li> </ul> <p>Description du climat politique de l'époque.</p>
Enchaînement : Pourquoi faire de la démocratie participative en région		
Campagne 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Quand et comment le sujet de la démocratie participative est-il intervenu dans votre campagne ?</li> <li>⇒ Est ce qu'il y a eu des débats sur cette question au sein de la gauche pendant la campagne ?</li> <li>⇒ Un groupe ou des élus plus actifs que d'autres sur thème ?</li> <li>⇒ (Comment s'est négociée votre vice-présidence ? présidence ? délégation ?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ En lien avec parti ? Directive nationale ?</li> <li>⇒ Réaction partenaires ? divergences ? accord ?</li> </ul>
Enchaînement : par rapport à la politique démocratie participative de la région depuis 2004		
Démocratie participative à la région	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Pourquoi vouloir mettre en œuvre cette forme de démocratie participative à l'échelle régionale ?</li> <li>⇒ Avez-vous suivi d'autres dispositifs ? Lesquels ?</li> <li>⇒ Quels sont les plus pertinents ?</li> <li>⇒ Tensions sur ces questions dans exécutif ? Avec groupe politique ? Dialogues dans l'exécutif ?</li> <li>⇒ Points positifs de la démarche ?</li> </ul> <p>Entrée sur dispositif précis :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Pourquoi les avoir adoptés ?</li> <li>⇒ En quoi sont-ils des dispositifs de démocratie participative ?</li> <li>⇒ Avez-vous associé exécutif ? Comment ?</li> <li>⇒ Inspiration conception ?</li> <li>⇒ Place des participants : débats ? votre position ?</li> <li>⇒ Ont-ils un impact sur les politiques régionales ? lequel ?</li> <li>⇒ Réforme ?</li> </ul> <p>Autre dispositif adopté :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Détail de sa mise en place ? Réaction de vos services ?</li> <li>⇒ Vous avez suivi les travaux ? Dans quelle mesure ?</li> <li>⇒ Bilan des travaux ? Impact ?</li> </ul>	<p>Autour de quoi ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Ouverts ou pas aux usagers ? Pourquoi flou organisation maintenu ?</li> </ul> <p>Si oui : pourquoi ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Quelle est leur place dans le processus décisionnel ?</li> </ul>
Enchaînement : Dans votre pratique, vous n'êtes pas tourné que vers l'intérieur de la région. Dimension de réseau m'intéresse...		
Réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ ARF : quel est l'état de vos relations avec les autres régions sur ces questions ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Echanges sur comités de ligne ?</li> </ul>

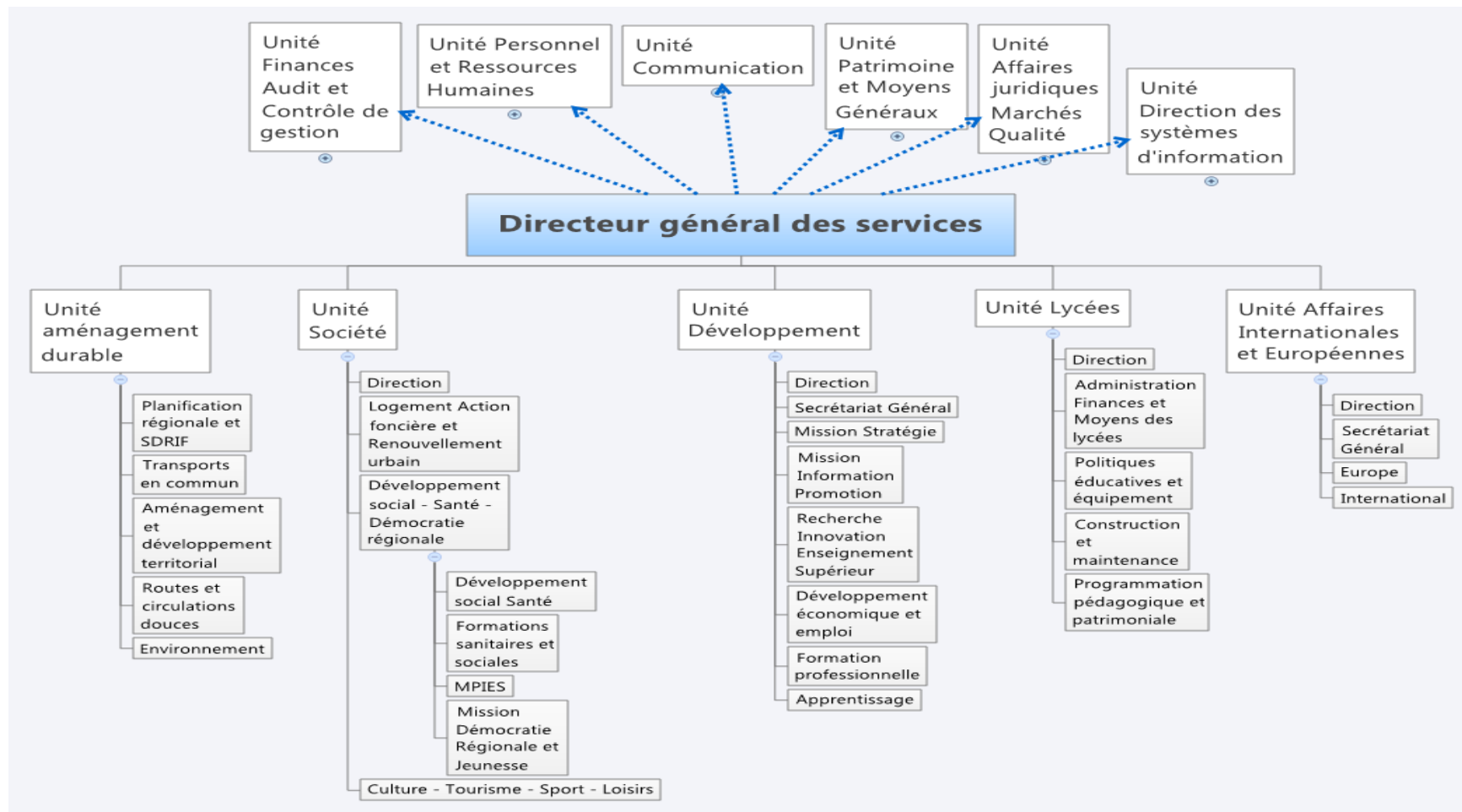
	<p>⇒ Pourquoi avoir adhéré à un réseau de démocratie participative ?</p> <p>⇒ Vous travaillez à l'échelle de l'Europe ? Avec qui ?</p>	
--	--	--

## Annexe 7 : Les organigrammes des quatre conseils régionaux

Annexe 7-1 : Organigramme du conseil régional Bourgogne (2004-2010)

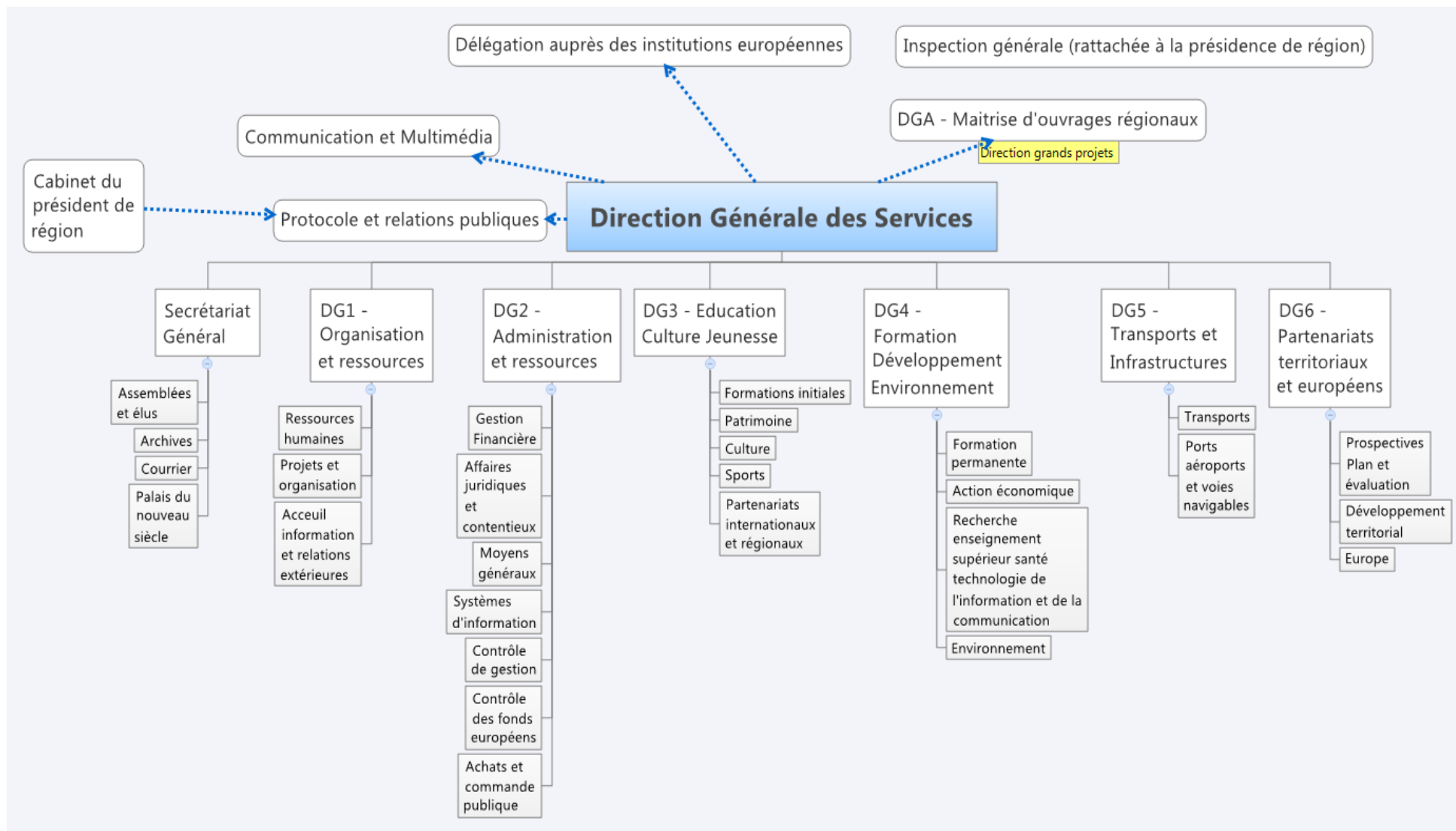


Annexe 7-2 : Organigramme du conseil régional Ile-de-France (2004-2010)<sup>2057</sup>

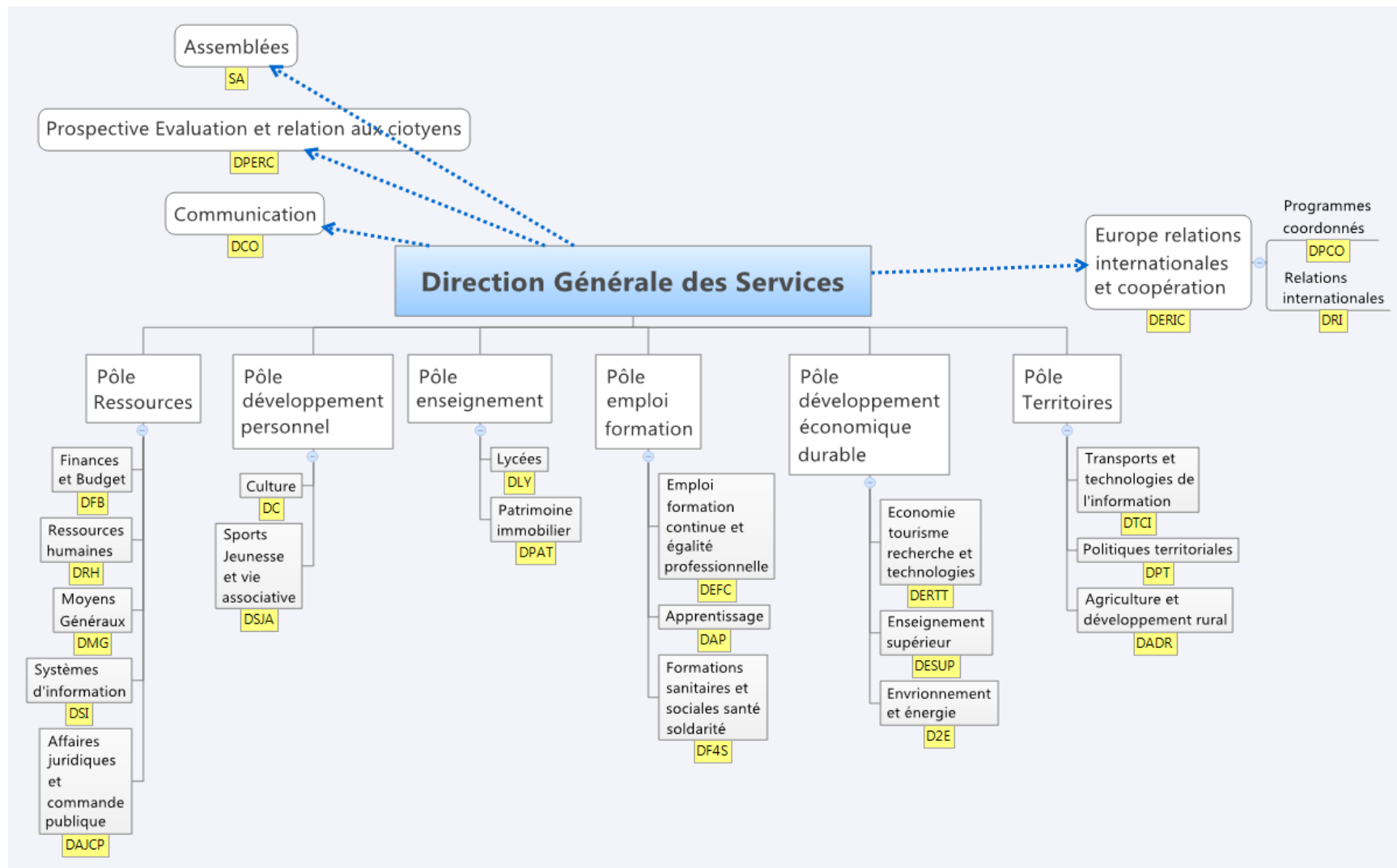


<sup>2057</sup> Seuls les premiers niveaux de hiérarchies administratives ont été restitués, à l'exception du service Développement social santé et démocratie régionale, dont les subdivisions ont été intégrées afin de situer la Mission Démocratie Régionale et Jeunesse. La totalité des services apparaissant sur cet organigramme sont subdivisés en trois ou quatre sous-services.

Annexe 7-3 : Organigramme du conseil régional Nord-Pas-de-Calais (2004-2010)



Annexe 7-4 : Organigramme du conseil régional Rhône-Alpes (2004-2010)

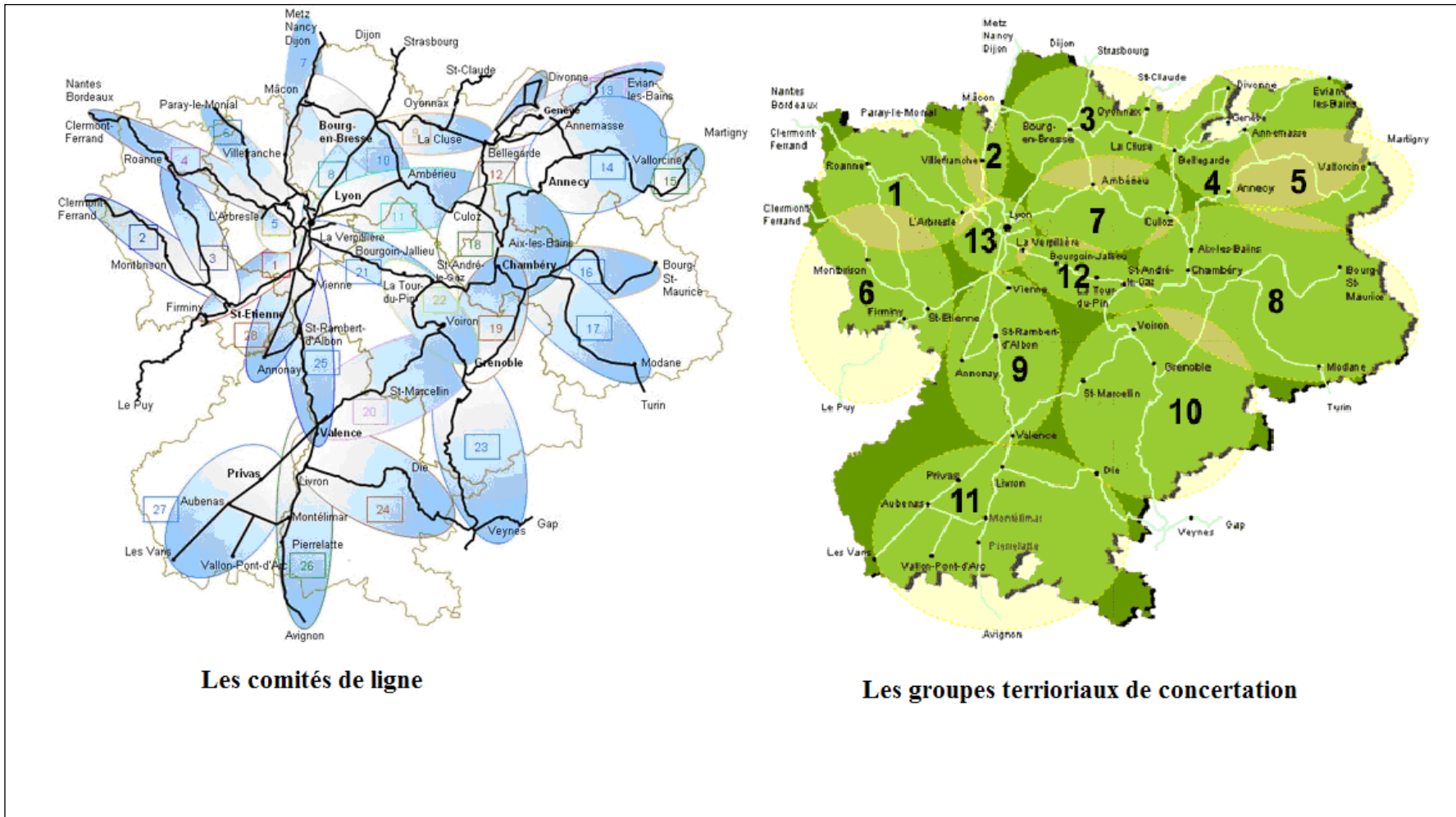






# Annexe 8 : Les découpages territoriaux des dispositifs participatifs régionaux

## Annexe 8-1 : Les groupes territoriaux de concertation et les comités de ligne (Rhône-Alpes)



## Annexe 8-2 : Les comités de ligne de Nord-Pas-de-Calais



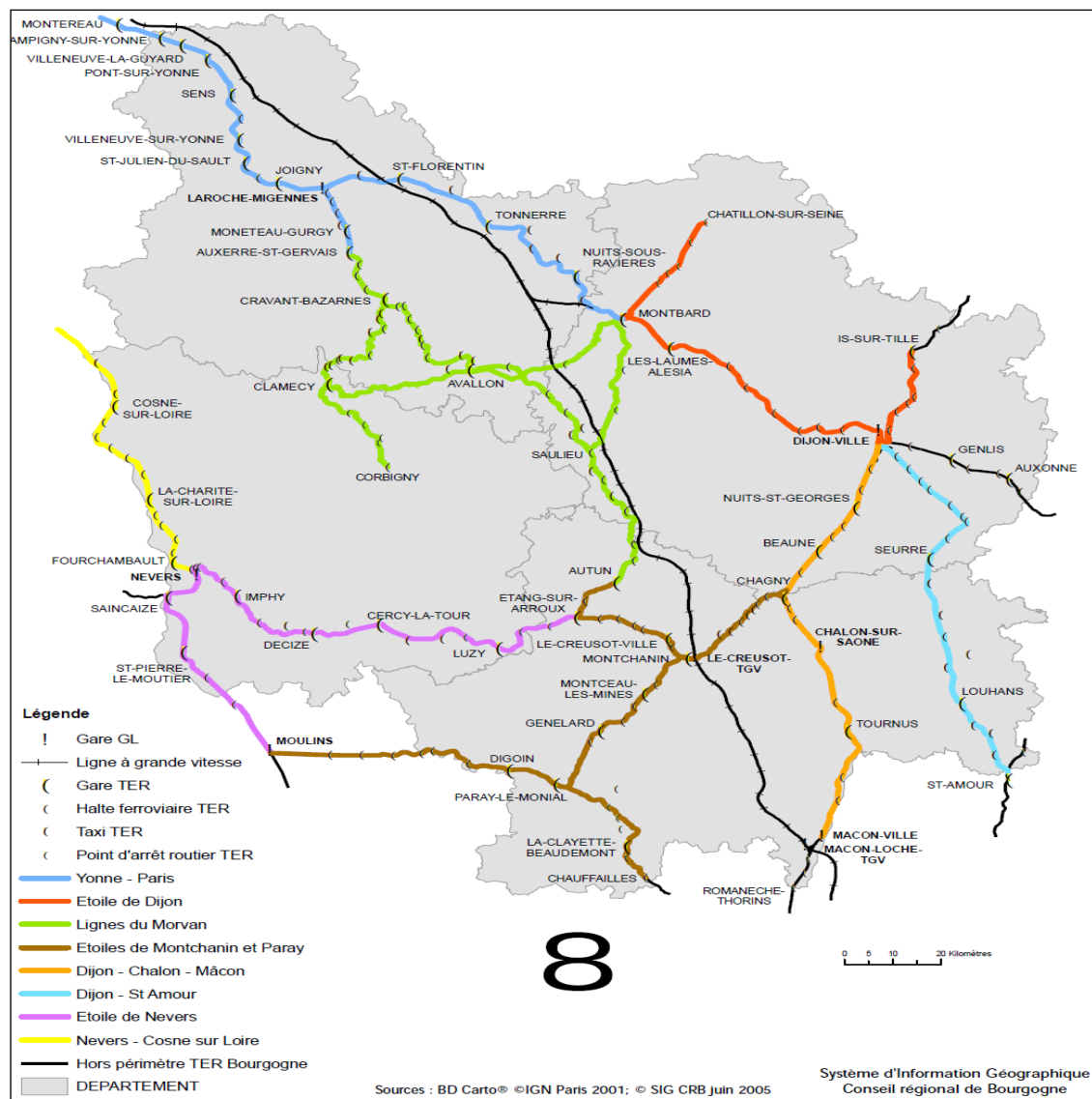
Édité par la Région Nord-Pas-de-Calais - Direction de la Communication - Janvier 2009 - Crédits photos : D. BOKALO, J.L. CORNU, E. WATTEAU, ALSTOM TRANSPORT / TOMA - C. SASS / Région Nord-Pas-de-Calais / Imprimé sur papier recyclé.



**Annexe 8-4 : Les Contrats Territoriaux Emploi Formation (Rhône-Alpes)**



## Annexe 8-5 : Les comités de ligne (Bourgogne)

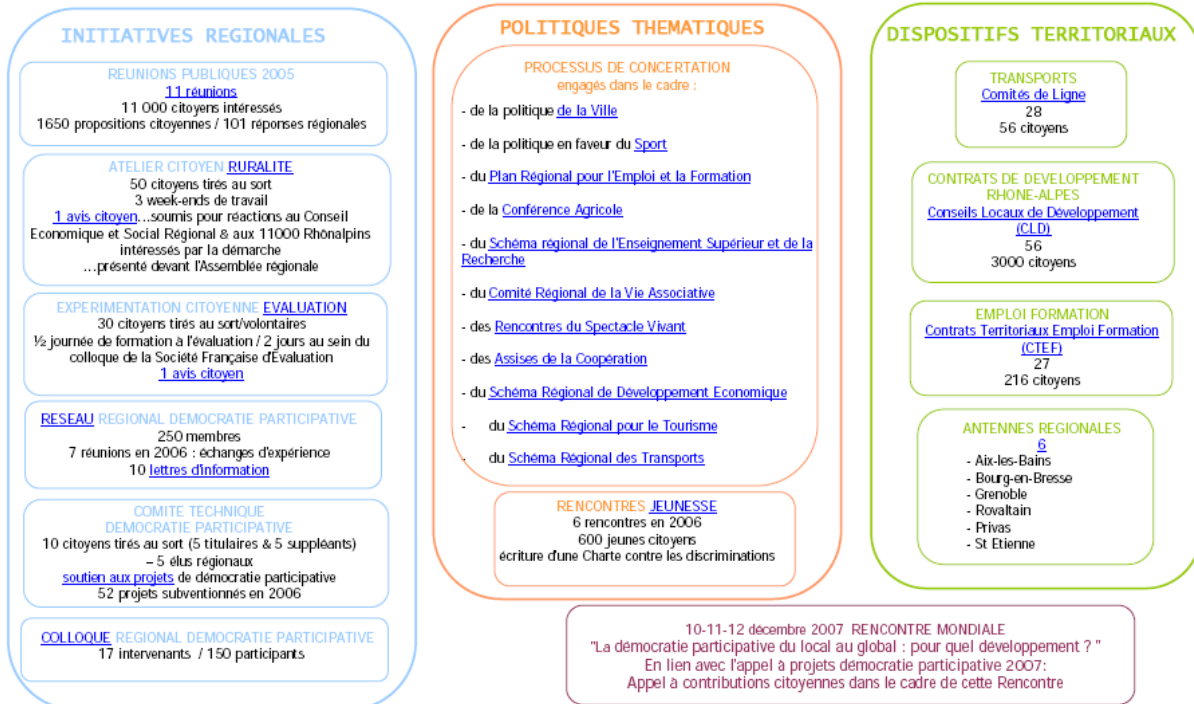


# Annexe 9 : Le schéma global de la démocratie participative en Rhône-Alpes (2006)

## Schéma récapitulatif de la démarche régionale de démocratie participative "Construire Rhône-Alpes ensemble"



11 000 Rhônalpins participent à la démarche de démocratie participative



Pour en Savoir + : cliquez sur les mots soulignés

Direction de la Prospective, de l'Évaluation et des Relations aux Citoyens - DPERC - 2006  
www.rhonealpes.fr - la Région & les Citoyens - démocratie participative / Contact: democratie@rhonealpes.fr ☎04 72 59 51 21

Source : conseil régional Rhône-Alpes, documents internes DPERC

## Annexe 10 : Le déroulé des expériences de mini-publics délibératifs

### Annexe 10-1 : Déroulement de l'Atelier Citoyen « ruralité » (Rhône-Alpes - 2006)

Première session : 19-20-21 Mai 2006

	Vendredi 19 mai		Samedi 20 mai		Dimanche 21 mai
18h 19h30	Accueil des participants par les organisateurs et les animateurs. Présentation du projet. Signature d'un contrat moral	9h 10h30	Séquence formation/information : « de quoi avons-nous besoin pour bien comprendre ce qui est en jeu en matière d'avenir de l'espace rural ? » Questions/réponses.	9h 11H	Travail en groupe
19h 20h30	Repas	10h30 11h	Travail en groupes autour du thème « En l'année 2030 de notre ère : - Que devront être les espaces ruraux ? - Qu'est-ce qui devra être évité surtout ? ».	11h 11h30	Pause
20h30 21h	Intervention de la Conseillère déléguée en charge de l'Agriculture, développement rural et parcs régionaux. Questions/réponses/	11h 11h30	Pause	11h30 12h15	Synthèse commune des travaux
21h 22h	Travail des panélistes en deux groupes sur leurs représentations des espaces ruraux	11h30 13h	Intervention du vice-président délégué à l'aménagement et à l'animation des territoires ainsi qu'au développement durable. Question/réponse	12h15 13h	Intervention du vice-président délégué à la Démocratie participative.
22h10 - 22h45	Mise en commun des travaux et discussion.	13h 14h	Repas	13h	Repas et débriefing
		14h30 16h30	Restitution commune des travaux des groupes de travail. Définition des axes de travail qui conduiront les prochaines sessions.		
		16h30	Pause		
		17h30 18h	Présentation des thèmes retenus et de la poursuite du travail. Poursuite des débats		



Deuxième session : 9-10-11 juin 2006.

	Vendredi 09 juin		Samedi 10 juin		Dimanche 11 juin
18h 19h45	Accueil des participants par les organisateurs et les animateurs. Rappel des thèmes. Présentation du plan de travail. Questions/réponses.	8h30 9h50	Intervention du Directeur de la MITRA, dans le cadre du Comité Régional du Tourisme. Travail en 4 sous groupes puis échange	9h 11H	Travail en groupe
19h45 20h45	Repas	9h50 11h	Intervention d'un exploitant agricole et d'un chef d'exploitation autonome en énergie. Travail en 4 sous groupes puis échange.	11h 11h30	Pause
20h45 21h20	Interventions du 1er Vice-président de la Chambre Régionale d'Agriculture, président de la commission « agriculture et développement rural » du CESR et du Président Rhône-Alpes de l'Industrie laitière et fromagère, membre du collègue « entreprises » du CESR.	11h 11h30	Pause	11h30 12h15	Synthèse commune des travaux
21h20 21h50	Travail en sous groupes	11h30 12h30	Premiers éléments de l'avis citoyen	12h15 13h	Intervention de François AUGUSTE, vice-président délégué à la Démocratie participative.
21h50 22h30	Mise en commun des travaux et discussion.	12h30 14h	Repas	13h	Repas et débriefing
		14h 15h20	Intervention de Michel Heimann « foncier, habitat et conflits d'usages » Travail en 4 sous groupes puis échange		
		15h20 16h	Intervention de F. Vachon sur l'initiative « télespace Vercors à Lans en Vercors » Travail en 4 sous groupes puis échange.		
		16h 16h30	Pause		
		17h 19h	Deuxièmes éléments pour l'avis citoyen.		

Troisième session 23-24-25 juin 2006

	Vendredi 23 juin		Samedi 10/06		Dimanche 11/06
18h30 19h30	Accueil des participants par les organisateurs et les animateurs. Rappel des thèmes. Présentation du plan de travail. Questions/réponses.	8h30 8h45	Présentation de la journée	8h45 9H	Plaidoiries et vote sur les recommandations
19h30 20h45	Repas	8h45 10h30	Travaux en atelier	9h 10h30	Plaidoiries et vote sur les questions au conseil régional
20h30 21h15	Audition de maires de communes rurales.	10h30 11h	Pause	12h30 13h	Clôture des travaux
21h15 21h45	Travail en sous groupes	11h 12h30	Travaux en atelier		
21h45 22h30	Mise en commun des travaux et discussion.	12h30 14h30	Repas		
		14h30 14h45	Sélection des thèmes et propositions pour la construction de l'argumentaire de l'avis		
		14h45 15h30	Vote sur les thèmes à défendre		
		15h30 16h	Pause		
		16h30 16h45	Préparation d'argumentaire en sous groupe		
		16h45 18h30	Plaidoiries et vote sur les recommandations		

## Annexe 10-2 : Déroulement de l'Expérimentation Citoyenne « évaluation » (Rhône-Alpes - 2006)

Première session : Vendredi 10 juin 2006.

Journée de formation et de sensibilisation assurée par les services et élus du conseil régional.

Deuxième session : les 20 et 21 juin 2006

7<sup>ème</sup> congrès de la Société Française d'Evaluation

	Vendredi 20/06		Samedi 21/06
Matin	Chaque citoyen se voit remettre une « fiche d'observation citoyenne », qui reprend les trois questions centrales du colloque : 1) « Quelle est la place des citoyens dans l'évaluation ? Quel est l'intérêt d'avoir leur rôle renforcé ? » ; 2) « Quel pourrait être le rôle des citoyens tout au long du processus d'évaluation ? » ; 3) « Quelles sont les conditions à remplir pour qu'ils puissent occuper la place souhaitée ? » Les citoyens assistent à la séance plénière.	Matin	Une retranscription du plan élaboré la veille est remise à chaque participant, ainsi que la première version de l'avis. Des porte-paroles du panel (un homme et une femme) sont élus parmi 4 candidats et 5 candidates. Les citoyens assistent aux « agoras », traitant de problématiques plus transversales que les ateliers du 20 après midi.
-	Premier temps de débriefing informel	-	Finalisation d'une deuxième version de l'avis
Après-midi	Les citoyens assistent à un des sept ateliers thématiques organisés.	Après-midi	Table Ronde Finale : Les représentants du panel livrent leur avis.
Soir	Travail en groupe. Recueil de ses constats et réactions à l'aide de la méthode du "Métoplan" : les citoyens sont rassemblés par participants aux ateliers. Chaque groupe note sur des papiers ses constats et réactions correspondant les trois questions du départ. Les papiers sont ensuite collés sur plan. Rédaction collective d'une première version de l'avis.		

Troisième session : 28 et 29 juillet 2006

Réunions des participants en deux lieux (Aix-les-Bains et Charbonnières-les-bains).

Discussion autour de la version provisoire de l'avis.

## Annexe 10-3 : Déroulement de l'Atelier Citoyen « transport » (Rhône-Alpes - 2007)

### Première session : 26-27-28 janvier 2007

	Vendredi 26 janvier		Samedi 27 janvier		Dimanche 28 janvier
18h-30 19h	Accueil – remise d'une mallette	9h- 9h15	Accueil et réactions sur la veille	8h30- 11h15	Deux séquences alternées : - visite du centre de surveillance des tunnels de TEO - formation information : Intervention de Dominique MIGNOT « Economie et financement des transports »
19h- 20h	Sketch d'introduction en présence de François Auguste et de Bernard Soulage	9h15- 9h45	Intervention de Gérard Leras, président de la commission transport du conseil régional.	11h15- 12h30	Préparation de la session à venir.
20h- 21h	Repas	9h45- 12h30	Séquence formation-information ; intervention de Gilles Debizet (chercheur) : « Les politiques de transport – réseaux – infrastructures – services ». Débat.		
21h- 21h25	Constitution des sous groupes à l'aide d'une grille de questions sur les habitudes de transports. Les profils établis se regroupent.	12h30- 13h45	Repas		
21h25- 22h	Première séance en sus groupe : présentation, expression préliminaire des préférences.	13h45- 17h15	Séquence formation-information : interventions de P. Pochet et R. Joumard (chercheurs) : Mobilité et modes de vie et Transport et environnement. Débats. Deux pauses d'un quart d'heure.		
22h- 22h30	Séance plénière de cadrage	17h15- 19h	Débriefing des formations Présentation du principe des « parties prenantes »		
		19h- 21h	Repas		
		21h- 22h	Travail en ateliers (4 ateliers)		

Deuxième session : 2-3-4 mars 2007

	Vendredi 2 mars		Samedi 3 mars		Dimanche 4 mars
18h-30 19h	Accueil	8h30- 9h30	Préparation des table-rondes avec les parties prenantes. Premiers éléments de conception de l'avis.	8h30- 10h	Débriefing. Mises à jour de « points saillants » issus des réflexions
19h- 20h	Récapitulatif organisation Intervention de M Blache, ancien administrateur de la SNCF et syndicaliste CGT. Echanges.	9h30- 10h30	Travail en sous-groupe : chaque sous groupe doit préparer des séries de questions à adresser aux « parties prenantes » .	10h- 10h45	Les sous-groupes présentent leurs réflexions.
20h- 20h45	Repas	10h30- 10h45	Pause	10h45- 12h15	Elaboration de la trame de l'avis citoyen
20h45- 22h	Formation complémentaire : Intervention de Maya Vitorge, Agence d'Urbanisme de la Région grenobloise « Qu'est-ce qui permet le changement et la modification d'un comportement ? »	10h45- 12h45	Table Ronde 1 Politique générale en matière de mobilité et de transports. Intervention de Michel Gourdol (DTCI)	15h15- 12h45	Présentation session 3 et conclusion
22h- 22h30	Formation ludique sur la prise de position Constitution des sous-groupes	12h45- 13h45	Repas		
		13h45- 14h45	Travail en sous-groupes : imaginer un scénario de développement des transports d'ici 2020		
		14h45- 16h15	Tables rondes 2 a et b : infrastructures et urbain. Présence des parties prenantes		
		16h20- 18h	Visite du port Edouard Herriot de Lyon		
		18h- 19h30	Table ronde 3 : fret. Présence des parties prenantes		
		19h30- 21h	Repas		
		21h- 22h30	Table ronde 4 : politiques locales. Présence des parties prenantes. Puis travail en sous-groupe		

Troisième session 16-17-18 mars 2007

	Vendredi 16 mars		Samedi 17 mars		Dimanche 18 mars
18h-30 19h	Accueil	8h30- 10h30	Délibération plénière 1, sur la base de l'avis écrit en sessions 2. répartition des sous-groupes par chapitre.	8h30- 9h45	Délibération rédaction complémentaire en sous-groupe
19h- 20h30	Auditions des parties prenantes complémentaires : FRAPNA, CRCI, RFF	10h45- 12h15	Délibération en sous-groupe 1. Désignation de portes paroles. Début rédaction.	9h45- 11h15	Délibération plénière 4 sur l'avis complété
20h30- 21h15	Repas	12h15- 13h45	Repas	11h30- 12h30	Election des porte-paroles de l'avis devant le conseil régional. Présentation et échanges avec les élus (François Auguste, Bernard Soulage, Gérard Leras)
21h15- 22h30	Retour session 2. Présentation et discussion trame de l'avis. Accord sur un méthode de rédaction.	13h45- 15h45	Réaction en sous-groupe	12h30	Repas
22h- 22h30	Formation ludique sur la prise de position Constitution des sous-groupes	15h45- 16h30	Mise en forme de l'avis par les rapporteurs. Pour les autres panélistes : détente		
		16h30- 19h	Délibération plénière 2 sur la rédaction proposée		
		19h- 21h	Repas		
		21h- 22h30	Délibération plénière 3		
		18h- 19h30	Table ronde 3 : fret. Présence des parties prenantes		

Annexe 10-4 : Déroulement de l'Atelier Citoyen « nanotechnologie » (Rhône-Alpes - 2007)

Première session 11-12 septembre 2007

	11 septembre 2007		12 septembre 2007 Colloque « Nanotechnologies et décision publique »
17h-22h	Accueil Présentation du colloque ; enjeux des nanotechnologies, choix des intervenants. Première discussion sur les perceptions des panélistes à propos des nanotechnologies. Constitution des sous-groupes.	9h15	Introduction du colloque Roger Fougères Vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes, délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche
		9h30-10h	Pourquoi parler des nanotechnologies aujourd'hui ? Définition(s), discours d'Alexei Grinbaum, CEA-Saclay
		10h00-10h30	Quelle nouveauté dans les disciplines scientifiques ? Un point de vue général, Bernadette Bensaude-Vincent, Université Paris X
		10h30-11h	Points de vue thématiques : Physique, Ariel Levenson, CNRS
		11h-11h30	Chimie, Philippe Sautet, ENS-Lyon
		11h30-12h	Biologie, Jacques Grassi, CEA-Saclay
		12h-12h30	Technologies, Patrick Alot, Ministère de la Recherche
		12h30-14h15	Repas
		14h15-14h45	Enjeux sociaux, Dominique Vinck, Université Pierre Mendès-France / INPG
		14h45-15h15	Enjeux économiques, Françoise Roure, Ministère de l'Economie et des Finances
		15h15-15h45	Energie, Jean-Pierre Joly, Institut National de l'Energie Solaire
		15h45-16h15	Matériaux
		16h15-16h45	Médical, François Berger, INSERM - Université de Grenoble 1
		16h45-17h15	Environnement, Jean-Yves Bottero, CNRS - Université Aix-Marseille III
		17h15	Conclusion de la première journée et présentation de la deuxième session par Roger Fougères

## Deuxième session – 26 septembre 2007

	Samedi 26 septembre 2007
Matin	Débriefing du colloque. Premiers échanges. Travail en sous-groupes. Les sous-groupes ont été constitués à partir des questions soulevées par la discussion : 1) Application et éthique ; 2) Risque ; 3) Emplois et Lobbies ; 4) Information et décision
Midi	Repas
Après-midi	Rapport des réflexions de chaque sous-groupe Exercice d'échange d'argumentation. Constitution d'un sous-groupe composé des représentants du panel lors de la deuxième journée de colloque. Retour en sous-groupe Exposé des réflexions en séance plénière. Construction de l'architecture des remarques, préparation des interventions orales.

## Troisième session 1-2 octobre 2007

	Lundi 1 <sup>er</sup> Octobre 2007		Mardi 2 octobre 2007 Colloque « Nanotechnologies et décision publique »
17h-22h	Finalisation des questions et interventions dans les tables-rondes. Rédaction d'un document écrit.	9h00	Introduction par Jean-Jack Queyranne, Président du Conseil régional Rhône-Alpes
		9h15	Méthodologie de la décision publique dans un contexte d'indétermination : Olivier Ihl, IEP de Grenoble et Anne-Marie Benoit, Université Pierre Mendès-France
		10h00	Mesures d'accompagnement de la décision - Quelle(s) méthode(s) d'animation du débat ? Vincent Mangematin, INRA Grenoble « Comment les entreprises intègrent-elles ces questionnements ? » Marcel Morabito, IEP de Paris, ancien Recteur « Gouvernance des grands centres d'excellence mondiaux : spécificités et convergences ».
		11h	Pause
		11h15	Evaluation du risque : Point sur la notion de risque - Intérêt de la multiplicité des Expertises : Pierre Benoît JOLY, INRA
		12h00	Repas
		14h-15h20	Table ronde 1 « Méthodologie de la décision publique » Thierry Philip, Vice-président du Conseil régional délégué à la santé et aux sports Marc Lipinski, Vice-président de la Région Ile de France, chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation scientifique et technique Daniel Bernanrd, Arkema Bruno Bouvier, CGT Rhône-Alpes Olivier Ihl, Directeur de l'IEP de Grenoble Alain Storck, Directeur de l'Institut National des Sciences Appliquées de Lyon Jean Hyenne, Directeur adjoint AFNOR Normalisation Un Représentant(s) du panel citoyen Rhône-Alpes



	15h30-17h00	Table ronde 2 « Mesures d'accompagnement » François Auguste, Vice-président du Conseil régional délégué à la démocratie participative Alain Hayot, Vice-président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, délégué à la culture et à la recherche Maurice Vincent, Conseiller régional Rhône-Alpes Laurent Chiconeau, Directeur de La Casemate, Centre de Culture Scientifique, Technique et Industrielle de Grenoble Lionel Collet, Président de l'Université Claude Bernard Lyon Laurent Labrot, CFDT Rhône-Alpes Laurent Larque, Fondation Sciences Citoyennes Un Représentant des entreprises Un Représentant(s) du panel citoyen Rhône-Alpes
	17h00	Conclusion par Roger FOUGERES, Vice-président du Conseil régional délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche

#### 4 janvier 2008 : visite du laboratoire MINATEC.

Cette visite, organisée par nous-mêmes, grâce à l'appui d'un collègue doctorant, fait officie de débouché principal de l'Atelier Citoyen. Elle se déroule le 4 janvier 2008, de 14h à 18h. Elle réunit six membres du panel citoyens, la plupart retraité, deux membres de l'équipe d'ARENES, prestataire en charge de l'atelier et nous-mêmes.

Après avoir été accueilli par le directeur adjoint du Commissariat à l'Energie Atomique, nous visitons les « salles blanches » du laboratoire MINATEC. Le travail des scientifiques nous est montré et expliqué dans les grandes largeurs. Puis nous visitons le *show-room* du laboratoire, présentant des objets innovants conçus à l'aide de nanomatériaux (tissus intelligents, créations virtuelles).

Enfin nous sommes accueillis dans une salle de réunion, pour assister à plusieurs interventions de sociologues travaillant au sein du laboratoire. Les échanges entre les visiteurs et les hôtes tournent alors à la joute verbale entre les sociologues et les prestataires, eux-aussi titulaires de diplôme universitaire en sociologie. Le bien-fondé d'une sociologie de la réception des nanotechnologies est l'objet de cette controverse.

Annexe 10-5 : Déroulement des Conférences de citoyens du SDRIF (Ile-de-France – 2006)

Mercredi 6 septembre 2006 : soirée de lancement. Discours du Président et de la Vice-présidente sur le SDRIF

9 et 10 septembre 2006	23 et 24 septembre 2006	7 et 8 octobre 2006
<p>1er week-end. Formation Premier tronc commun aux trois conférences : - présentation générale du Conseil régional, de l'Ile-de-France, du SDRIF et des enjeux Les 75 citoyens sont regroupés (Huis-clos)</p>	<p>2ème week-end Formation et élaboration du programme d'auditions. Chaque groupe travaille séparément. (Huis clos)</p>	<p>3ème week-end Débat citoyen, rédaction et présentation des trois avis citoyens. Réponse du Président du Conseil régional. (Public)</p>

Annexe 10- 6: Déroulement de la Conférence de citoyens « nanotechnologie » (Ile-de-France – 2006/2007)

Première session

Samedi 14 octobre 2006		Dimanche 15 octobre 2006	
9h- 10h	Accueil	9h30	Accueil
10h15-11h15	Intervention de Marc Lipinski, Vice-président en charge de l'Enseignement supérieur de la Recherche et de l'Innovation à la Région Ile-de-France	10h00 - 11h00	Georges Kutukdjian, ancien Directeur de la division de l'Ethique des sciences et des technologies de l'UNESCO. Thème d'intervention : déontologie et éthique de la connaissance scientifique.
11h30-12h30	Jean-Yves Marzin Directeur du laboratoire de photonique et de nanostructure à Marcoussis. Thème d'intervention : les limites techniques des nanotechnologies	11h00 - 12h00	Dominique Pestre Historien spécialiste de l'histoire des sciences, Directeur d'études à l'EHESS. Thème d'intervention : l'intégration du risque, le contrôle social des technologies et le rôle des assurances dans des situations historiques.
12h30-14h	Repas	12h00 - 14h00	Repas
14h-15h	Patrick Brochard Docteur en médecine, Professeur des universités en épidémiologie, économie de la santé et prévention (Université Victor Segalen Bordeaux 2), Chef du service de médecine du travail et de pathologie professionnelle (CHU Bordeaux), Directeur du laboratoire Santé Travail Environnement (LSTE, EA 3672). Thème d'intervention : les risques biologiques et toxicologiques.	14h00 - 15h00	Discussion du panel
15h15 - 16h15	Ariel Levenson, Directeur de Recherche CNRS et Directeur du centre de compétences C'Nano IdF. Thème d'intervention : introduction sur les nanotechnologies		
16h30 - 17h30	Catherine N'Guyen Directrice de Recherche à l'INSERM, Directrice du Laboratoire ERM206 "Technologies Avancées pour le Génome et la Clinique", Université de Marseille. Thème d'intervention : les biopuces.		
17h30 - 18h30	Discussion panel		

## Deuxième session

	Samedi 18 novembre 2006		Dimanche 19 novembre 2006
9h00 - 10h00	Accueil	9h30-10h	Accueil
10h15 - 12h	Christine Noiville, juriste, chargée de recherche CNRS au Centre de recherche en droit des sciences et des techniques (UMR8056, CNRS-Université Paris 1) et Stéphanie Lacour, chargée de recherche CNRS au Centre d'études sur la coopération juridique internationale, sur la protection juridique des risques et la propriété intellectuelle	10h-11h15	François Lassagne, journaliste au magazine Sciences et Vie hors série, sur les grands enjeux contemporains associés aux nanotechnologies
12h30 - 14h	Repas	11h30-12h30	Elie Faroult, membre de la Direction Générale de la Recherche de la Commission européenne a
14h30 - 15h30	Jean-Louis Martinand, professeur des universités, chercheur au Laboratoire Sciences Techniques Education Formation (UMR École Normale Supérieure de Cachan - Institut National de Recherche Pédagogique) a traiter de la notion de convergence et de l'impact de cette convergence sur l'enseignement des nanotechnologies.	12h30-14h	Repas avec Matteo Merzagora, journaliste scientifique, chercheur en communication des sciences en Italie, a déjeuner avec les panélistes afin de répondre à leurs éventuelles questions et il a tenter des les aider à décoder le discours sur les nanotechnologies.
16h00 - 17h45	Marie-Claude Potier chargée de recherche CNRS au Laboratoire de Neurobiologie et diversité cellulaire (UMR 7637, CNRS-ESPCI) et Jérôme Bibette, directeur du Laboratoire Colloïdes et Matériaux divisés (ESPCI) et professeur à l'ESPCI ont apporté respectivement des éclairages sur les biopuces et le transfert de technologie par la création d'entreprises dans les nanotechnologies	14h-16h	discussion du panel
18h - 19h	discussion du panel		

## Troisième session

	Samedi 9 décembre 2006		Dimanche 10 décembre 2006
9h00 - 10h00	Accueil	9h30-10h	Accueil
10h15 - 12h	Jean-Yves Bottero, Chercheur CNRS, Directeur de l'IFR 112 "Pôle méditerranéen des Sciences de l'Environnement". Thème d'intervention : Les applications des nanotechnologies sur l'environnement et les énergies	10h-12h35	Claudia Neubauer, Fondation Sciences Citoyennes. Thème d'intervention : Quelle sciences pour quelle société ?
12h30 - 14h	Repas	12h30-14h	Repas
14h30 - 15h30	M. Fabrice Rigaux, chargé d'études à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Thème d'intervention : Panorama économique des nanotechnologies en Ile-de-France	14h-16h	discussion du panel
16h00 - 17h45	André Lebeau, Géophysicien. Thème d'intervention : Les technologies duales et les entités institutionnelles militaires françaises		
18h - 19h	discussion du panel		

Quatrième session : Conférence publique et rédaction de l'avis

	Samedi 20 Janvier 2007
9h00	Accueil
9h15 – 9h30	Introduction de Marc Lipinski, Vice-Président du Conseil régional d'Ile-de-France, en charge de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation scientifique et technique
9h30 11h	<p>Table ronde n°1 : Nanotechnologies et Santé/Médecine</p> <p>Quels sont les risques des produits utilisant des nanotechnologies en termes de santé publique ? Comment peut-on envisager la protection des salariés, des consommateurs et des utilisateurs ?</p> <p>Intervenants : François Berger, Maître de conférence Hospitalo-Universitaire, INSERM U318 « Neurosciences pré-cliniques » ; Jorje Boczkowski, Directeur de recherche, INSERM U700 « Physiopathologie et épidémiologie de l'insuffisance respiratoire » à la Faculté de Médecine Xavier Bichat ; Georges Kutukdjian, ancien Directeur de la Division des Sciences humaines, de la Philosophie et de l'Éthique des sciences et des technologies de l'UNESCO ; Annick Pichard, Directrice adjointe du Bureau d'Évaluation des Produits et agents Chimiques (BERPC) ; Denis Tersen, Directeur général adjoint de l'Unité Développement de la Région Île-de-France ; Francis Quinn, Département Recherche de L'Oréal</p>
11h15 12h45	<p>Table ronde n°2 : Nanotechnologies et Environnement</p> <p>Quels risques sanitaires et environnementaux représente la dissémination de nanoparticules dans l'air, l'eau ou le sol ? Quelles sont les perspectives d'utilisation des nanotechnologies pour la protection de l'environnement ?</p> <p>Intervenants : Corinne Lepage, ancienne Ministre, Présidente de Cap 21 ; Georges Labroye, Directeur général de l'INERIS ; Aleksandra Kordecka, Chargée de mission aux Amis de la Terre – Europe ; Guy Paillotin, ancien Président de l'INRA ; Jacques Hayward, Chargé de mission chez Veolia</p>
12h45 14h00	Repas
14h00 15h30	<p>Table ronde n°3 : Nanotechnologies et Aspects militaires / Défense</p> <p>Quelles sont les possibles applications militaires utilisant les nanotechnologies ? Quelles sont les limites éthiques et quels contrôles peuvent être exercés sur les recherches menées ?</p> <p>Intervenants : Alain De Neve, Attaché de recherche au Centre d'Études de Défense de l'Institut Royal Supérieur de Défense (IRSD) ; Michel Meyran, ancien Directeur central du Service de Santé des Armées ; Louis Laurent, Responsable scientifique Matière &amp; Information, Agence Nationale de la Recherche (ANR) ; Claudia Neubauer, Fondation Sciences citoyennes</p>
15h45 17h15	<p>Table ronde n°4 : Nanotechnologies et Information/Communication</p> <p>Comment encadrer l'utilisation et le développement des nanotechnologies dans les domaines de l'information et de la communication afin d'assurer notamment la protection des libertés individuelles ?</p> <p>Intervenants : Philippe Lemoine, PDG de Laser, Commissaire de la CNIL ; Stéphanie Lacour, Chargée de recherche CNRS au Centre d'études sur la coopération juridique internationale ; Patrice Senn, ancien Directeur délégué de la Recherche de France Télécom ; Xavier Guchet, Philosophe Université Paris X</p>
17h30 19h00	<p>Table ronde n°5 : Nanotechnologies et Développement économique</p> <p>Le développement des nanotechnologies peut-il être créateur de richesses et d'emplois ? En quoi peut-il affecter le développement des pays du Sud ? Comment penser la gestion économique des risques liés à leur développement ?</p> <p>Intervenants : Denis Tersen, Directeur général adjoint de l'Unité Développement de la Région Île-de-France ; Laurent Gouzenes, STMicroelectronics, Président du Réseau National en Nanosciences et Nanotechnologies ; Pascal Boulanger, Adjoint au chef du Département de Recherche sur l'État condensé, les Atomes et les Molécules (DRECAM), CEA de Saclay ; Mouloud Behloul, Directeur Technique &amp; Développement Ductal France, Lafarge</p>

## Annexe 10- 7 : Déroulement de la conférence de citoyen « déchet ménager » (Ile-de-France – 2008)

Question posée : Que faire de nos déchets ?

### Calendrier global de la conférence citoyenne

- 22 février et 14 mars 2008 : Comité d'expert de la conférence de citoyens

Le comité d'expert est composé de : Dominique Bourg, philosophe, Professeur à l'Université de Lausanne, directeur de l'Institut des Politiques Territoriales et de l'Environnement Humain (IPTEH) ; Guillaume Faburel, géographe et urbaniste de formation, Guillaume Faburel est Maître de Conférences à l'Université Paris XII et chercheur au Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (CRETEIL). Enseignant chercheur notamment au sujet des conflits d'environnement et de l'évaluation d'impacts environnementaux et territoriaux des projets d'équipements structurants ; Bruno Genty, consultant indépendant, spécialiste de la prévention des déchets et généraliste des problématiques environnementale ; Remi Guillet, membre du Conseil général des mines, président de la Commission Centrale des Appareils à Pression, président du comité de pilotage du Plan National pour la Prévention des Déchets, président de la Commission Déchets de l'AGHTM/ASTEE ; Pierre Mayet, ancien vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées, ancien Directeur de l'urbanisme ; Jean-Marie Savino, consultant européen (situé en Belgique) ; Matthieu Glachant, Maître de Recherche au CERNA.

- Mi février à mi mars 2008 : Recrutement du panel de citoyens (Institut CSA), composé de 20 personnes.

- 25 mars 2008 ; Rencontre entre Michel Vampouille, vice-président en charge de l'Environnement du Développement durable et de l'Éco région et le panel de citoyens

- 29 et 30 mars 2008 : Premier week-end de formation

- 12 et 13 avril 2008 ; Second week-end de formation

- 17 et 18 mai 2008 ; Week-end des auditions publiques. Rédaction de l'avis citoyen.

- 20 mai 2008 : Présentation de l'avis à la presse

- Juin 2008 : Présentation de l'avis lors des journées de concertation décentralisées

Première session :

	Samedi 29 mars 2008		Dimanche 30 mars 2008
9h30	Accueil		
10h-11h	Module 1 : Réunion d'intégration – Décryptage de la question	9h-10h30	Moule 4-2 : Les filières de valorisation organique et de valorisation matière. Comprendre ce qu'est la valorisation organique (compostage collectif et méthanisation). Comprendre ce qu'est la valorisation matière. Rappel du cadre réglementaire. Avec Philippe Vachette.
11h15-12h45	Module 2 : Qu'est-ce qu'un déchet ? Qu'est-ce que la gestion des déchets aujourd'hui ? Identifier ce que sont les déchets et comment ils évoluent avec la consommation ? ; Comment apparaît un déchet ? ; Comprendre que la gestion de nos déchets va être très contraignante. La question de l'éco-responsabilité. Avec Jean Marie Savino Expert Européen	10h45-12h30	Module 4-3 : Les filières de valorisation énergétique et l'enfouissement – Comparaison des filières. Comprendre comment fonctionne l'incinération et ce qu'est la valorisation énergétique. Comprendre comment fonctionne l'enfouissement et le stockage Comparaison des différentes filières. Rappel du cadre réglementaire.
12h45-14h00	Repas	12h45-14h00	Repas
14h00-15h30	Module 3 : Comment se présente la question des déchets en Ile-de-France et comment est-elle traitée ? Comprendre qui fait quoi en matière de déchet en Ile-de-France et quels sont les enjeux de la gestion des déchets dans la région. Connaître les ordres de grandeur des déchets en Ile-de-France. Avec Catherine Boux, responsable du service valorisation et traitement des déchets Région Ile de France		
15h45-18h00	Module 4 : Comment fonctionnent les filières de traitement des déchets et quelles sont leurs performances ? Module 4-1 : Schéma d'ensemble et amont des filières : Savoir quelles sont les différentes manières de traiter les déchets. ; Comprendre comment fonctionne la collecte et ce que sont les déchetteries. ; Connaître les enjeux de la collecte séparée. Rappel du cadre réglementaire		

Deuxième session :

Samedi 12 avril 2008		Dimanche 13 avril 2008	
9h30-11h00	Module 5 : Le meilleur déchet n'est-il pas celui qui n'est pas produit ? Savoir ce qu'est la prévention des déchets et comment elle peut se mettre en œuvre	9h-12h30	Préparation des auditions publiques des 17 et 18 mai
11h15-12h45	Module 6 : Quel est le coût de la collecte et du traitement des déchets ? Comment est-il financé ? Qui paye quoi ? Savoir combien coûtent les différents modes de traitement des déchets. Comprendre comment se forme le prix du traitement. Savoir qui paye quoi ?	12h45-14h	Repas
12h45 - 14h00	Repas		
14h00-17h00	Module 7 : Quels sont les impacts sanitaires et environnementaux de la gestion des déchets et quelle est la réglementation du suivi des installations pour les territoires ? Connaître les impacts locaux et globaux des installations de traitement des déchets et la réglementation à laquelle elles sont soumises. Comprendre les conséquences sur l'installation ou la rénovation des équipements (y compris en termes de concertation). Connaître les positions des acteurs et les polémiques qui les opposent		
17h15-18h15	Bilan de la formation : qu'avons-nous appris relativement à la question de départ ?		



### Troisième session : auditions publiques

	Samedi 17 mai 2008
9h15	Accueil Ouverture par Michel Vampouille, Vice-président de la Région Ile-de-France
9h30	Table ronde n°1 : Comment faire pour réduire les emballages et développer des produits durables ? Comment réduire les emballages alimentaires ? Comment développer des produits, notamment électroménagers qui durent, sans mettre en danger l'économie des entreprises? Quels sont les dispositifs (incitatifs ou réglementaires) existants pour faire bouger les choses en matière de prévention, au niveau du producteur et du distributeur ? Comment développer un « marketing vert » ? Joseph Besnainou, Directeur général du BVP, Rémy Guillet, Président du comité de pilotage du Plan national pour la prévention des déchets, Elizabeth Pastore-Reiss, Directrice d'Ethicity, Jean-Marie Thiebault, GMV Conseil.
11h15	Table ronde n°2 : Quelles sont les perspectives d'évolution techniques et économiques de la gestion des déchets en Ile-de-France ? Quelle est la complémentarité des filières en Ile-de-France et comment va-t-elle évoluer ? Quels sont les coûts de la gestion des déchets et comment les réduire? Gérard Ader, Conseil Economique et Social de la Région Ile -de-France, Matthieu Glachant, économiste à l'Ecole des Mines, Alain Rouault, Président du SITOM 93, Michel Vampouille, Vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France.
13h00	Repas
14h15	Table ronde n°3 : Quels impacts sanitaires, environnementaux et sociaux ont les différents modes de gestion de déchets, notamment l'incinération ? Comment expliquer les positions divergentes concernant l'incinération : quel est l'état des controverses et positions entre le monde associatif, les professionnels et les élus ? Le fonctionnement et le contrôle des installations sont-ils suffisants et dans quelles mesures peuvent-ils être améliorés? Quels sont les impacts globaux et notamment sociaux de ces installations et comment les compenser? Hubert Garin, Directeur Général Adjoint, NOVERGIE Sébastien Lapeyre, Centre National d'Information Indépendant sur les Déchets (CNIID) Loïc Lejay, AMORCE
16h30	Table ronde n°4 : Comment accompagner les changements de comportement vis-à-vis des déchets et associer les citoyens? Comment sensibiliser les citoyens à la question des déchets ? Comment associer des citoyens tout au long de la vie des installations ? Vincent Gayrard, Président du groupe Val d'Oise des Amis de la Terre, Christine GOIRE, France Nature Environnement, Régis Lerous, Directeur de la communication, Ville de Paris, Jean-Marie Savino, consultant européen, Claire Villiers, Vice-présidente de la Région Ile-de-France.
	Dimanche 18 mai 2008
9h30-11h30	Table ronde n°5 : Quelles solutions et techniques innovantes peuvent être des alternatives adaptables en Ile-de-France? En termes de prévention, de collecte, de traitement et de tarification quelles solutions innovantes fonctionnent ici et ailleurs? Quelles conditions peut-on développer et adapter ces innovations en région Ile-de-France? Comment développer ces innovations et inciter les communes à les mettre en œuvre? Patrice Cosson, FNADE, Directeur du développement SITA Ile-de-France, Vincent Nomblot, Plastic Omnium, Florence Souanef, APTIMA, Johan Van Niel, Université technologique de Troyes.

## Annexe 10 - 8: Déroulement de la Conférence citoyenne évaluation du FPH (Nord-Pas-de-Calais – 2004)

### Première et deuxième session

	Samedi 25 septembre 2004		Samedi 5 octobre 2004
10h-11h30	Accueil - René Vandierendonck, VP du Conseil Régional, Maire de Roubaix ; Responsable Évaluation au Conseil Régional ; Consultant	10h-10h30	Accueil et présentation de la 2ème journée
11h30-12h30	Prise de connaissance des membres du panel entre eux	10h30-11h30	Le rôle des associations - Directeur de l'Institut Régional de la Ville - Chef de projet, Lille-Fives
12h30-14h00	Repas	11h30-12h30	Expériences de participation hors Nord-Pas-de-Calais : - Consultant
14h-16h	Exemples concrets de FPH - Technicien en charge du dispositif, DPIR, Conseil Régional - FPH de Divion - FPH de Vieux Condé - Un habitant pour le FPH de Lens	12h30-14h00	Repas
16h30-17h30	Caractéristiques et limites des FPH - Delphine PUPIER, consultante	14h-15h00	Démocratie participative et démocratie représentative - Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Lille - Valérie LÉTARD, Sénateur du Nord, Conseillère régionale
17h30-18h	Débriefing et évaluation de la journée	15h00-16h00	Freins et leviers à la mobilisation des habitants - Consultant - Agent de Développement Social et Urbain
		16h30-17h30	Préparation du débat public

### Troisième session

	Samedi 16 octobre 2004		Dimanche 17 octobre 2004
10h00-11h00	<p>Les quartiers concernés par les FPH : à quoi servent les projets menés par un FPH dans un quartier ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Damien CARÈME, conseiller régional, maire de Grande Synthe</li> <li>- Directeur de l'Institut Régional de la Ville</li> <li>- Consultant</li> <li>- Chef de projet à Valenciennes</li> </ul>	Matin	Fin de la rédaction de l'avis
11h00-12h00	<p>Les habitants et leur participation aux FPH : quels bénéfices un habitant peut-il retirer de sa participation à un projet ? À quel prix et à quelles conditions ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseillère régionale, Pdte comité de gestion FPH de Lens</li> <li>- Chef de projet à Valenciennes</li> <li>- Agent de développement, Achicourt</li> <li>- Secrétaire de mairie de Quartier à Roubaix</li> <li>- 1 habitant et porteur de projet de Lille-Bois Blancs</li> <li>- Des habitants de Valenciennes et d'Achicourt</li> </ul>	Après midi	Remise et présentation de l'avis.
12h00-13h00	<p>Les modalités de fonctionnement des FPH : quelles règles pour quels acteurs ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ginette VERBRUGGHE, vice-présidente du Conseil Régional</li> <li>Président du comité de gestion du FPH de Valenciennes</li> </ul>		
Après-midi	Rédaction de l'avis		
Soir			

### Session finale : Rapport public du panel - 17 octobre 2004

Dimanche 17 octobre 2004 :

« Avis citoyen ». Les 15 citoyens formulent en public leur avis sur la politique et proposent des orientations permettant de nourrir l'évaluation.

## Annexe 11 : Fiche de poste d'un chargé de mission – conseil régional d'Ile-de-France

**Note indicative :** Ce document est une reproduction d'une fiche de poste du conseil régional d'Ile-de-France, dont une partie a été anonymisé. Les parties modifiées apparaissent en italiques.

### CHE DESCRIPTIVE DE POSTE

DIRECTION : Direction de l'habitat, de la culture et des solidarités.

SERVICE : Mission « Démocratie Régionale Jeunesse » (DRJ)

MOTIF DE RECRUTEMENT    ☐ Poste créé par la délibération n°43-04 du 18 novembre 2004

RESPONSABLE DU RECRUTEMENT (au sein de la direction)

M. X, Directeur de l'habitat, de la culture et des solidarités .....

DATE DE PRISE DE FONCTION SOUHAITEE : le plus tôt possible.....

#### **I - CONTENU DU POSTE**

INTITULE DU POSTE ...Chargé(e) de mission « Animation de la démocratie régionale »

GRADE Attaché territorial...

#### DEFINITION DE LA MISSION GLOBALE ET DES OBJECTIFS ATTENDUS SUR LE POSTE

Dans le cadre tracé par la délibération n° CR 43-04 du rapport « une démocratie de participation en Ile-de-France, du 18 novembre 2004 :

- Animation et suivi des instances participatives,
- Gestion du dispositif régional de soutien aux projets de démocratie participative en Ile-de-France
- Promotion de la démarche de démocratie participative dans l'élaboration et l'évaluation des politiques régionales
- Co-animation d'un réseau d'acteurs franciliens de la démocratie locale
- Mise en place de nouvelles instances participatives et/ou projets de démocratie régionale

DESCRIPTION DES ACTIVITES (hiérarchiser par ordre d'importance)

ACTIVITES PRINCIPALES	VOLUME EN %
Animation, suivi <i>d'une Instance</i> , mise en place de nouvelles instances participatives	65%
Instruction, préparation et rédaction des rapports à la commission permanente	20%.....
Relations avec les partenaires de la Région impliqués dans une démarche de démocratie participative...	10%.....

ACTIVITES ANNEXES	VOLUME EN %
Participation aux colloques, séminaires, portant sur les problématiques de démocratie locale (partage d'expérience, bonnes pratiques, ...)	...5%.....

**II - POSITIONNEMENT DU POSTE**

POSITION DU POSTE DANS L'ORGANIGRAMME

- LIAISONS HIERARCHIQUES

- Responsable hiérarchique direct : *M. X*, responsable de la Mission DRJ .....

- Modalités du contrôle hiérarchique :

→ Joindre l'organigramme positionnant visuellement le poste au sein de l'équipe

- LIAISONS FONCTIONNELLES (PARTENAIRES INTERNES ET EXTERNES)

	Types de partenaires	quotidien /fréquent/occasionnel
Dans la Mission	Autres chargés de missions de la Mission DRJ	Quotidien
Dans la Direction	Autres chargés de missions de la direction, notamment du pôle « solidarités » mais aussi de l'habitat et de la culture	Fréquent
Dans d'autres Directions	Chargés de missions des Directions opérationnelles, notamment sur les thématiques emploi/formation (DDEEFP), éducation (DASES/ DDEEFP), transport (DAT), environnement et sports (DECV) Lien avec la DIRCOM et la DPMG	Fréquent

Hors administration régionale	Responsables d'instances participatives comparables en collectivités locales	Fréquent
	Associations et porteurs de projets	Fréquent

**DIMENSION DU POSTE**

Nombre d'agents encadrés :

0 / (1).....

Volume du budget géré :

X M€ .....

CONDITIONS DE TRAVAIL SPECIFIQUES : déplacements, contraintes horaires ...

Déplacements requis pour l'animation *de l'instance* et l'instruction des projets soutenus

Contraintes horaires : réunions thématiques *de l'instance* 19h-21h / samedi *de l'instance*

.....

MOYENS MIS A DISPOSITION : matériels, locaux (bureau), **portable informatique (activité « nomade »)**

Bureau n°.... (à déterminer lors du déménagement rue du bac)

.....

ENJEUX DU POSTE (par rapport aux objectifs décrits page 1)

Transfert d'expérience du montage *de l'instance* vers la création *d'autres instances*

Sens et vie *de l'instance*

Qualité des débats *de l'instance*

Acquérir et transmettre l'ingénierie du montage et du suivi d'une instance participative

Acquérir la culture administrative liée à l'instruction des projets subventionnés

.....

EVOLUTION DU POSTE (à court ou moyen terme )

Co-création et gestion d'une centre de ressources « démocratie régionale ».....

**PROFIL RECHERCHE**

NIVEAU DE FORMATION / DIPLOME ET EXPERIENCE PROFESSIONNELLE ( durée, structure, fonction, responsabilités)

Niveau requis pour l'accès au cadre d'emploi des attachés territoriaux

Une formation aux questions politiques et sociales serait appréciée, tout comme une expérience probante dans l'animation d'instance participative

.....

COMPETENCES PROFESSIONNELLES :

- indispensables

Capacités rédactionnelles  
Maîtrise des outils informatiques  
Maîtrise des grandes lignes de la gestion financière et budgétaire

- souhaitables  
Maîtrise des grandes lignes de l'évaluation des politiques publiques

QUALITES ET APTITUDES PERSONNELLES

-indispensables  
Sens du contact, diplomatie, rigueur, disponibilité

- souhaitables

.....  
**IV - OBSERVATIONS PARTICULIERES**

.....  
Date de la demande : 8 septembre 2005

Nom et qualité du responsable du recrutement  
au sein de la direction

Signature .....

**M. X, responsable de la Mission DRJ**

Visa du directeur .....

## Annexe 12 : Retranscription des portraits de participants diffusés par les conseils régionaux

### 1- Conseil régional des jeunes (Ile-de-France –site internet)

1) Article publié le 16 octobre 2008

« Agir, donner mon avis, changer les choses »

A 18 ans, Vivien Chareyre fait partie des 135 jeunes, de 15 à 23 ans, à qui la Région donne la parole au sein du conseil régional des jeunes (CRJ).



**- Pourquoi avoir choisi de vous inscrire pour faire partie du CRJ ?**

Je l'ai découvert par des affiches dans mon lycée, puis je suis allé sur le site internet pour en savoir plus. L'engagement au niveau local n'était pas nouveau pour moi puisque je faisais déjà partie d'une association humanitaire et du conseil municipal des enfants.

**- Que signifie ce rôle pour vous ?**

Nous ne sommes pas des élus, mais des volontaires, tirés au sort, en fonction de notre catégorie sociale, de notre âge et d'autres critères qui visent à éviter une surreprésentation de certaines catégories. Agir, donner mon avis, changer les choses, représenter les autres m'a toujours intéressé.

**- Autour de vous, les lycéens ou étudiants vous font-ils part de leur requêtes ou remarques ?**

Non, c'est finalement un avis très personnel que nous donnons. Nous discutons beaucoup entre jeunes du CRJ, mais les autres ont d'autres préoccupations. Même lorsque nous lançons des campagnes pour mieux faire connaître notre rôle, nous nous rendons compte que la plupart des gens de notre âge ne s'intéressent pas du tout à la citoyenneté. Il faut trouver la bonne manière de leur parler pour les intéresser.

**- Que diriez-vous à des jeunes qui hésiteraient à se présenter au CRJ ?**

Que c'est très intéressant et formateur. En un an, j'ai appris pas mal de choses sur le fonctionnement de la Région, mais aussi à défendre mes idées, prendre la parole en public... Bien sûr, ça prend du temps, parfois sur les études, mais c'est une expérience très enrichissante qui nous sert aussi dans notre parcours de lycéen et d'étudiant. Personnellement, je suis étudiant en histoire et la visite du Parlement, à Bruxelles, dans le cadre de la commission Europe, m'a beaucoup apporté.

**- Est-ce que cela vous donne envie de faire de la politique ?**

Oui, j'aimerais vraiment faire de la politique, faire partie de la vie locale, être élu au conseil municipal de mon arrondissement, par exemple.



2) Article publié le 20 octobre 2008

### «De la détermination et de l'énergie »

Valentin Dupuy est élève au lycée Jules Ferry (Paris, 9e). Il fait partie du conseil Régional des jeunes (CRJ) et rêve de faire de la politique.



#### **Qu'est-ce qui vous motive dans cette expérience ?**

C'est important que le conseil régional s'intéresse à ce que l'on fait. On peut porter de nombreux projets. On apprend à prendre la parole devant des élus et d'autres jeunes, à travailler en groupe... On noue des contacts décisifs pour plus tard. Si on aime ce genre d'engagement, c'est une très, très bonne expérience. Bien sûr, la « machine » administrative nous semble parfois un peu lourde, le temps un peu lent. Il faut donc de la détermination et de l'énergie. Je le conseille vraiment à tous, particulièrement à ceux qui ont déjà fait partie d'instances lycéennes ou d'associations.

#### **- Etes-vous le porte-parole des jeunes de votre entourage ?**

Certains nous suggèrent des idées et nous écrivent sur le blog. Mais c'est rare. On a encore du mal à montrer qu'on est là. Au sein de mon lycée, j'essaie de relayer l'action du CRJ, mais c'est vrai que, pour certains, la politique est très éloignée d'eux, les élections européennes semblent inutiles... Je trouve ça dommage. Mais il faut continuer. Les « vrais » politiques ont tous 40 ans ou plus et les jeunes manquent de représentativité au niveau national.

#### **- Est-ce que cela vous donne envie de faire de la politique ?**

Oui. Pour moi, c'est vraiment une passion de m'investir pour les autres. J'étais déjà impliqué au sein d'associations et du conseil de la vie lycéenne de mon lycée avant de poser ma candidature, sans grand espoir, pour le CRJ. J'entre normalement en fac de droit l'année prochaine et espère passer le concours d'entrée à Sciences Po pour continuer dans cette voie.

## II- Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés (Ile-de-France – site internet)

---

3) Article publié le 17 novembre 2008

### Faire parler la réalité du terrain

Laurence Guyet, mère d'un petit garçon handicapé, est représentante des personnes handicapées cognitives et membre de la commission santé. Elle raconte son engagement dans un projet visant à améliorer la santé bucco-dentaire des personnes handicapées



#### **Grâce au CRCCH, vous avez pu faire connaître une association dans laquelle vous êtes investie : comment cela s'est-il passé ?**

Mon mari est chirurgien-dentiste. À la naissance de notre fils, il a décidé de se consacrer à la recherche de nouvelles solutions de soins pour les enfants handicapés. L'année dernière, un colloque sur le thème « Handicap et santé bucco-dentaire » a donné naissance à un projet de dispositif régional associatif, baptisé Rhapsod'if et nous avons décidé de nous investir dans cette initiative. Cela coïncidait avec mon arrivée au CRCCH. J'ai présenté le projet au CRCCH et, grâce à son avis favorable, le conseil régional a décidé de s'associer à la création de l'association et de soutenir financièrement son démarrage d'activité au printemps

prochain. De plus, un groupe de travail s'est créé au sein de la commission santé du CRCCH pour participer à l'élaboration du réseau Rhapsod'if.

### **Quelles sont les missions de ce groupe de travail?**

Nous avons réunis plusieurs groupes de personnes confrontées au handicap qui expriment leurs besoins dans le domaine des soins bucco-dentaires. L'idée est de travailler sur différents scénarii de prévention et de nouvelles approches de soins. Nous travaillons aussi sur la mise en place de sessions de formation pour les chirurgiens-dentistes, qui se rendront dans des centres d'accueil de jeunes handicapés pour faire de la prévention.

### **Une des forces du CRCCH vient donc de la contribution des personnes handicapées et de leur famille...**

Tout à fait. Les personnes handicapées en mesure de s'exprimer et leurs familles apportent leur expérience et leur richesse. Notre participation est essentielle car elle reflète la réalité du terrain et permet ainsi aux commissions de travail de sensibiliser le conseil régional aux besoins et actions à mettre en œuvre en matière de handicap. Avec l'appui du CRCCH, le conseil régional est mieux armé pour s'investir et agir efficacement pour cette cause.

*5) Article publié le 17 novembre 2008*

## **Agir ensemble contre les barrières du handicap**

La spécificité du CRCCH, c'est l'implication des personnes atteintes d'un handicap. Une pluralité qui fait la richesse du conseil consultatif.



### **Quelles ont été les raisons de votre investissement au sein du CRCCH?**

Je souhaitais agir en faveur des personnes qui, comme moi, ont été atteintes dans leur être et ont besoin d'une attention particulière du fait de la fragilité de leur situation. C'est dans cet état d'esprit que j'ai créé une association pour venir en aide aux personnes touchées par un handicap auditif et que j'apporte mon soutien à d'autres associations et organisations, dont le CRCCH.

### **Quelles y sont vos attributions?**

Je représente les personnes malentendantes et plus largement les personnes handicapées sensorielles. Particulièrement attentif aux problèmes d'accessibilité des personnes handicapées et à mobilité réduite, je participe à l'animation de la commission (Accessibilité, transport et aménagement du territoire). Je participe aussi, en tant que membre du CRCCH, aux réunions du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et plus particulièrement aux séances de travail sur le Schéma directeur d'accessibilité (SDA) de la voie publique aux personnes handicapées. Ce programme vise, entre autres, à améliorer l'accessibilité des réseaux de transports collectifs.

### **En quoi le CRCCH est-il utile pour l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées ?**

Il y a une quinzaine d'années, tout ce qui concernait le handicap était pris en charge par des personnes valides. Faire participer les personnes handicapées à des groupes de travail est une démarche récente et la région Île-de-France a été novatrice dans ce domaine avec la création du CRCCH. Celui-ci permet de faire entendre pour la première fois au niveau régional la voix des personnes handicapées qui sont, à mon sens, les mieux placées pour faire comprendre ce qui leur est nécessaire. Même si son rôle est consultatif, le CRCCH se révèle essentiel dans la mise en place des actions de la Région dans ce domaine.

6) Article publié le 17 novembre 2008

## Un carrefour d'échange et d'action

Bruno Coste est directeur général de l'Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (URIOPSS) d'Île-de-France. Il y côtoie de nombreux acteurs évoluant dans le monde du handicap. Un atout qu'il met au service du CRCCH.



### **Quelle place occupe le handicap au sein de l'URIOPSS Île-de-France ?**

Il existe dans l'URIOPSS une quinzaine de fédérations sectorielles dont de nombreux acteurs issus du champ du handicap comme l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei) ou l'Association des parents et amis des grands épileptiques (Apage). De plus, la diversité de nos adhérents nous permet de bénéficier d'un regard large et transversal sur certains sujets. Par exemple, notre connaissance à la fois du secteur hospitalier et du handicap nous permet une approche constructive autour de la prise en charge des personnes handicapées à l'hôpital.

### **En quoi consiste votre implication au sein du CCRCH ?**

Je fais partie du groupe des « personnes qualifiées » du fait de ma fonction de directeur de l'URIOPSS. Je m'appuie sur mon expérience acquise au sein de cette structure et sur notre réseau d'adhérents pour apporter modestement mes conseils et ma connaissance des institutions. Je participe essentiellement aux séances plénières du CCRCH, qui ont lieu environ cinq fois par an.

### **Sur quels projets communs à l'URIOPSS et au CRCCH travaillez-vous en ce moment ?**

Nous avons découvert à l'URIOPSS que les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ne disposaient pas forcément de moyens pour financer les Certificats d'aptitude professionnelle (CAP), dont les diplômes favorisent l'intégration des personnes handicapées dans le milieu ordinaire. Nous avons donc entrepris de rencontrer les différentes parties prenantes, dont le conseil régional d'Île-de-France pour faire évoluer la situation. J'ai évoqué ce sujet en séance plénière au CRCCH pour, par son biais, inciter la Région à travailler encore plus étroitement avec l'URIOPSS.

7) Article publié le 17 novembre 2008

## Travailler pour le CRCCH : un véritable investissement

Fabienne Josse, adjointe au maire de Corbeil-Essonnes en charge du handicap, a souhaité s'investir au sein du CCRCH en tant que membre du Bureau. Elle raconte son expérience : le CRCCH vu de l'intérieur.



J'ai été élue membre du Bureau du CRCCH en 2007. Le rôle de ce Bureau est de coordonner les travaux du Conseil et d'assurer la cohérence des actions menées. Il supervise le fonctionnement global de la structure.

À chaque réunion mensuelle, sous la direction d'Elisabeth Gourevitch, la présidente du CRCCH, nous avons pour mission de faire un état des lieux des actions du Conseil, des travaux réalisés par les commissions et définir les nouvelles orientations. Le Bureau est le cœur du CRCCH.

Parallèlement à ma participation aux sessions plénières, je participe aussi, en tant que membre du Bureau, aux réunions de commissions. J'ai assisté il y a trois semaines à une commission sur le thème

des Maisons départementales pour personnes handicapées (MDPH). Ces maisons accompagnent les personnes handicapées dans leur quotidien : elles fournissent accueil, information et conseils aux personnes handicapées et leur famille et exercent une mission de sensibilisation des citoyens aux handicaps.

Avec une douzaine d'« handi-collègues », nous avons engagé une réflexion sur ce dispositif afin de préparer une rencontre avec l'ensemble des directeurs des MDPH et de dresser un bilan de l'efficacité de ces structures. Nous avons couché sur papier les actions à engager auprès des MDPH de chaque département pour réaliser un premier diagnostic de leur fonctionnement. Les prochaines réunions internes devront établir des éléments de comparaison afin de présenter aux directeurs des MDPH une photographie du fonctionnement des établissements et des difficultés qu'ils rencontrent. Nous tentons de leur apporter un regard constructif.

Travailler au CRCCH est pour moi un véritable investissement, à la fois personnel et même professionnel, puisque ce que j'y apprend me sert pour mon travail à la mairie. J'ai un emploi du temps serré, mais c'est passionnant !

### III- Brochure Conseil régional Rhône-Alpes, *démocratie participative, une démarche ambitieuse, brochure de présentation, 2<sup>ème</sup> édition, 2007.*

8) Publié dans la brochure (p. 5)



**Guillaume Pillard**  
**« NI APPARATCHIK, NI ALIBI »**

#### TÉMOIGNAGE

Citoyen « ordinaire » et militant associatif, Guillaume Pillard est sensibilisé par son métier d'urbaniste à Saint-Désirat (Ardèche) aux politiques d'aménagement du territoire. Il a été volontaire pour participer aux réunions publiques du printemps 2005.

« Pour les collectivités de proximité, la décentralisation devait porter les décisions au niveau des citoyens, explique-t-il, mais dans la réalité toutes les associations constatent un déficit absolu de démocratie. L'information et le débat public, la concertation et les enquêtes publiques sur les politiques territoriales sont généralement réduits au strict minimum. Alors, le jour où la Région a lancé ses rencontres, j'ai participé. Dans chaque département, deux ou trois personnes ont été désignées pour restituer la parole citoyenne. J'en ai fait partie et ce petit groupe

de 22 personnes a décidé de poursuivre activement la démarche. Le " comité des 22 " est ainsi engagé dans les nombreuses actions de démocratie participative : les comités de ligne, les Contrats territoriaux emploi formation (CTEF), les ateliers citoyens... Il s'agit d'un engagement pour être des acteurs des politiques publiques alors que les citoyens, habituellement, n'en sont que les destinataires. »

Guillaume Pillard et les autres « acteurs » veillent à ne pas « devenir des apparatchiks », ni à « servir d'alibi ».

« Nous sommes plutôt des " aiguillons ", note-t-il en ajoutant : « contrairement aux autres collectivités, la Région n'était pas obligée d'engager cette démarche. Elle l'a fait. À nous de saisir cette opportunité pour construire de nouvelles pratiques de gouvernance. »

## 9) Publié dans la brochure (p. 5)



**Hervé Petrelluzzi**  
**L'EFFET MIROIR**

### TÉMOIGNAGE

Hervé Petrelluzzi a eu le déclic démocratie participative, « quand l'appel au diagnostic populaire a été lancé après le séisme des élections présidentielles d'avril 2002 », confie-t-il. Aussi, quand la Région organise les réunions publiques du Printemps 2005, ce spécialiste des produits bio de Saint-Julien-en-Genevois se porte naturellement volontaire. « Je me suis inscrit dans l'atelier "démocratie représentative et démocratie participative", à l'issue duquel j'ai transmis à la Région mes propositions. Puis, un temps de pause... Jusqu'en avril 2006, où j'ai appris que j'avais été tiré au sort pour participer, avec une trentaine d'autres citoyens, aux 7<sup>es</sup> Journées de la Société Française d'Évaluation. Il y avait là des professionnels de l'évaluation, des juristes, des comptables, des psychologues... Nous devons prendre la parole en

séance plénière et participer à des agoras et ateliers. Je fais partie des deux personnes élues par les citoyens pour rapporter leurs propositions à l'issue de ces réunions de travail. On nous a vraiment laissé nous exprimer. Nous n'étions pas là pour faire de la figuration. Il a pourtant fallu réaffirmer la volonté des citoyens d'être présents tout au long du processus d'évaluation, notamment lors de la définition des critères... De même, j'ai obtenu que les noms des participants restent sur l'avis donné par notre groupe, même pour ceux qui ne voulaient pas le valider. Cette expérience n'est donc pas de la poudre aux yeux. Elle me donne l'espoir que la démocratie participative ait un effet miroir: que le citoyen qui accuse l' élu entende ses contradictions, et que l' élu qui n'écoute que ses électeurs comprenne qu'il ne sert pas la République. »

## 10) Publié dans la brochure (p. 7)



**Suzanne Joseph**  
**LE CITOYEN, UNE**  
**« PERSONNE PENSANTE »**

### TÉMOIGNAGE

Suzanne Joseph fait partie des 38 Rhônalpins qui ont « essayé les plâtres » des ateliers citoyens. Elle participe, en août 2006, au premier d'entre eux consacré à l'avenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes. Pour cette ancienne auxiliaire de vie de 59 ans, qui habite à Saint-Vincent-de-Barrès, en Ardèche, le sujet n'est pas une découverte : « Saint-Vincent est un petit village, explique-t-elle. Je vois quelles sont les difficultés du monde rural : celles des paysans, pour qui c'est de plus en plus dur de vivre de leur travail, ou celles des personnes âgées isolées. Je vois aussi l'urbanisation à outrance qui va à l'encontre de toute logique... » Et même si Suzanne déplore que « des points essentiels du débat – le refus des OGM et des nanotechnologies, par exemple –

n'apparaissent pas dans le compte rendu de cet atelier », elle salue l'enthousiasme et la volonté dont ont fait preuve les participants. « Alors que nous avons été tirés au sort, observe-t-elle, et que nous étions tous issus de milieux divers, nous avons réussi à faire abstraction de nos différences pour nous consacrer entièrement à notre objectif : construire ensemble un projet d'intérêt général. C'est remarquable et c'est la preuve que le citoyen est capable d'analyser et de faire preuve de bon sens en mettant son expérience au service des élus. J'ai bon espoir de voir le citoyen reconnu comme une personne pensante. Cela sera possible si sa réflexion n'est pas considérée seulement comme une bouffée d'oxygène dans une assemblée. »



## 11) Publié dans la brochure (p. 8)



**Stéphane Prunenec**  
« TOUT À CONSTRUIRE »

### TÉMOIGNAGE

À Bourdeaux, commune rurale du Sud de la Drôme où il est photographe, Stéphane Prunenec vit la démocratie participative au quotidien. Président d'une association pour l'enfance, il en maîtrise les aspects administratifs ou juridiques, mais laisse aux parents le choix du contenu des actions. En tant que citoyen titulaire du comité technique, il a eu à connaître de nombreux projets, « tous très intéressants », même s'il n'était pas sûr qu'ils relevaient tous de la démocratie participative. « Dès le départ, explique-t-il, mon souci a été de mieux définir ce terme, sous peine de tout mettre dedans... ».

Mais le Drômois est conscient que, comme ses collègues, « il avait tout à construire » au sein du comité :

« au début, les choses ne roulaient pas toutes seules. On a été confrontés à des contraintes techniques, des problèmes de transport... Outre le problème de la définition, se posait celui de la lecture des dossiers : pour la deuxième réunion, nous avons obtenu de les recevoir plusieurs semaines à l'avance. Compte tenu des dizaines de projets à examiner, c'était plus efficace. J'ai également veillé à ne pas me laisser impressionner par les grosses associations. Pour moi, en effet, la démocratie participative, c'est d'abord aux petites structures qu'elle s'adresse. J'en sais quelque chose... Cependant, j'ai pu constater qu'il y avait une vraie volonté derrière cette initiative. »

## 12) Publié dans la brochure (p. 9)



### Dispositifs territoriaux et politiques thématiques : concertation tous azimuts

#### LES COMITÉS DE LIGNE : FÉDÉRER LES USAGERS DES TER

Depuis plus de deux ans, 28 comités de ligne permettent à des usagers des lignes de TER (Transports express régionaux) de dialoguer avec des représentants des collectivités locales, de la SNCF et de la Région. C'est cette dernière, autorité organisatrice de ce réseau, qui a été à l'initiative de ces comités de ligne. Yves Gimbert, président de l'Association des usagers de la ligne Grenoble-Valence, explique avoir très vite compris la nécessité de « fédérer l'ensemble des usagers de cette ligne, pour éviter de pétitionner chacun dans son coin, et parler d'une seule voix face aux autorités de transport ». La SNCF, dans son rôle d'exploitant ferroviaire répond aux questions sur la qualité du service offert aux voyageurs.

En 2006, les réunions ont été clôturées par une rencontre générale au Conseil régional. Le bilan présenté ce jour-là



révèle que les discussions au sein des comités de ligne portent surtout sur les questions de ponctualité des trains et sur le manque d'information des usagers. Les comités de ligne permettent également de débattre de tous les sujets liés au réseau TER, tels que l'aménagement des gares, leur sécurité et leur accessibilité, le stationnement aux abords, ou l'intermodalité. Tout utilisateur des TER peut s'associer à cette démarche de concertation, aux côtés des représentants d'associations. L'objectif partagé est de développer et d'améliorer l'offre de service public.

« L'essentiel, témoigne Yves Gimbert, c'est d'être en contact direct avec les gens qui ont le pouvoir de faire bouger les choses » et « d'œuvrer auprès de la nouvelle génération afin de changer les mentalités ».

#### LES CONSEILS LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT : UN SOUTIEN AUX PROJETS DE CITOYENS

Depuis 2004, tout projet de développement local passe par un Contrat de développement Rhône-Alpes (CDRA) puisque l'ensemble du territoire est couvert par cette procédure. La structure intercommunale porteuse du CDRA, bénéficie de la part de la Région, de ressources et d'une méthodologie

pour accompagner des projets en faveur du développement, à la condition qu'elle fasse émerger les attentes de la société civile à travers un Conseil local de développement (CLD).

Ce dernier « n'est pas une structure de notables, explique Mariette Cuvelier, présidente de celui de Dieulefit-Montélimar. Y sont impliqués, aux côtés des élus, les représentants du monde économique et des citoyens ordinaires : des porteurs de projet, des personnes qui veulent participer à la réflexion et des militants associatifs. Aujourd'hui, une place est offerte à tous les citoyens, et les CLD pourront soutenir tout type de projets, y compris les plus modestes. Ce n'était pas le cas auparavant où seules les communautés de communes ou les chambres consulaires montaient des projets. Le CLD est ainsi devenu un nouvel espace de démocratie participative ».



**Annexe 13 : Comparatif des Budgets Participatifs des Lycées des régions Basse-Normandie et Lorraine (selon la grille d'Archon Fung)**

<b>Basse-Normandie</b>	<b>Lorraine</b>
Date de mise en œuvre : 2005	Date de mise en œuvre : 2006
<b>Sélection des participants</b>	
La démarche entend associer l'ensemble des acteurs de la vie lycéenne (lycéens, personnels enseignants et non-enseignants, parents d'élèves). En 2008, la région annonce la participation de 51 lycées (contre 37 en 2007).	Les projets peuvent être déposés par les membres de la communauté lycéenne élargie : élèves, apprentis, personnels de l'Education nationale et personnels ATEE, parents d'élèves. Les projets sont soumis au débat et au vote dans chaque conseil d'administration. Un groupe de travail rassemblant les chefs d'établissement, permet à chacun d'entre eux de faire remonter les projets pour une étude de faisabilité et un chiffrage. La région annonce que 122 de ses 132 lycées ont participé à la démarche (pour un total de 3400 porteurs de projets)
<b>Nature des échanges</b>	
Chaque établissement doit définir le cadre exact de la procédure à suivre. Il est donc impossible de statuer sur la nature des échanges sur l'ensemble du dispositif.	La formule adoptée est semblable à un appel à projet, disposant d'une enveloppe à part. Le conseil d'administration du lycée est le seul lieu de débat. Les directeurs d'établissement demeurent les interlocuteurs privilégiés. C'est notamment leur groupe de travail qui définit les modalités d'éligibilité des projets pour l'année 2008.
<b>Lien à la décision</b>	
La région prédétermine des enveloppes budgétaires dans lesquelles sont financés les projets.	La région consacre une enveloppe globale de 2 Millions d'Euros réservés au financement des projets émergés suivant cette procédure. En 2007, la région annonce 242 projets ayant consommé 1.73M €, soit 86.5 % du budget total et une moyenne de 4433 Euros par projet.

## Table des matières des Annexes

Sommaire des Annexes .....	802
Annexe 1 : Les déclinaisons régionalisées de la démocratie participative .....	803
I- Rhône-Alpes : concurrence de sens et autonomie des pratiques .....	803
Tableau 1 : Dispositifs étudiés en Rhône-Alpes .....	804
A) Les schémas : l'identification citoyenne au cœur du projet participatif .....	804
1) Le Schéma Régional de Développement du Tourisme et du Loisir : participation cherche participants .....	805
2) Le Schéma Régional des Services de Transports : un exercice à l'autonomie contestée .....	814
Source : SRST, <i>Bilan</i> , document de restitution, p. 16. ....	823
B) Les Comités de ligne : la recherche autonome de l'utilisateur .....	827
1) La démocratie participative comme réforme et affirmation <i>de soi</i> .....	828
2) L'évaluation : la mise en chiffre de l'impératif d'ouverture .....	833
3) Un dispositif sectoriel autonome .....	842
C) Les Conseils Locaux de Développement : lutte de sens et stratégie d'influence .....	847
1) La démocratie participative « à la carte » .....	848
2) L'administration spectatrice .....	850
3) La controverse politique et l'accord de fond .....	855
4) L'action indirecte des avocats de la démocratie participative .....	860
D) Le collège Citoyen des CTEF : une crise fondamentale de la participation .....	864
1) Les « citoyens » comme construction catégorielle .....	865
2) L'Etat, le chômeur et le profane .....	868
3) La rupture discrète du socle participatif .....	872
E) Le Budget Participatif des Lycées n'aura pas lieu .....	881
F) L'Appel à Projets : espace symbolique et consensuel .....	884
1) Les critères de la démocratie participative .....	886
2) La relation aux citoyens cadrée et banalisée .....	889
3) Le comité technique et le consensus politique .....	896
G) La politique des Ateliers Citoyens : rendre « présent » le citoyen .....	903
1) De l'Espace aux Ateliers : le « citoyen » change de place .....	905
2) Atelier citoyen « ruralité » : l'Europe comme ressource .....	909
3) Atelier citoyen « évaluation » : le coup administratif .....	922
4) Ateliers citoyens « transport » : exister régionalement .....	927
5) Atelier citoyen Nanotechnologie : prouver l'acculturation .....	942
II- Bourgogne : l'embellie (temporaire) et le sédiment de la démocratie participative .....	955
A) Les Assises des Territoires : le contractants au secours du contrat .....	956
1) Un enjeu éminemment sectoriel .....	956
2) Mobiliser imparfaitement « la base » .....	958
B) Les Comités de ligne : la capacité régionale au premier plan .....	960
1) Le comité comme regroupement des « soutiens » .....	961
2) Un dispositif « participatif » car en extension .....	964
3) La politique de transport régionale : une cause à défendre .....	970
C) Les Budgets Participatifs des Lycées : l'effet propre de l'instrument .....	974
1) Le transfert comme levier politique limité .....	976
2) Principe de fonctionnement : l'inaltérabilité discrète du sillon à peine tracé .....	980
3) Un élargissement timidement souhaité .....	982
III- Ile de France : le déplacement des luttes démocratiques .....	989



A) Le Conseil Régional des Jeunes : la peur du vide .....	990
1) Une mise en place sous tutelle présidentielle.....	990
2) Le tirage au sort : centre polémique du dispositif .....	993
3) Une instance isolée.....	996
4) Pénétration et/ou efficacité du dispositif : les frontières du consensus .....	1003
B) Le CRCCH : la participation « raisonnée » .....	1009
1) Une organisation consensuelle.....	1009
2) Au-delà de la connivence politique : l'ambiguïté d'une gestion à distance .....	1014
3) Un dispositif jugé « sain ».....	1016
C) Les Conférences de citoyens : la démocratie régionale sans la délibération .....	1021
1) Conférence de citoyens du SDRIF : la stratégie cumulative et le mini-public .....	1023
2) Conférence de citoyens Nanotechnologie : alimenter le « débat public ». .....	1034
D) Les Comités de ligne : nouveaux fétiches de la régionalisation ? .....	1045
1) La régionalisation du STIF et les avocats régionaux .....	1045
2) L'administration du STIF : soutien et filtre. ....	1051
3) Un dispositif « contrôlé » et « observé ».....	1055
E) Des Projets Citoyens au FRDVA : la représentation renouvelée .....	1064
1) Maintenir et créer le lien social « organisé » .....	1065
2) Le FRDVA : la structure civique comme objet d'action.....	1070
3) Les acteurs inattendus : la commission 14 et le CEP .....	1074
4) L'« autre » combat démocratique.....	1078
IV- Nord Pas De Calais : le discret militantisme des héritiers politiques.....	1082
A) DREAM + : Identifier pour s'étendre .....	1082
1) Un avocat fragilisé mais persévérant. ....	1083
2) Etendre « ses » territoires pour exister .....	1085
3) L'appel à l'identification.....	1088
B) L'évolution autonome des comités de ligne .....	1090
1) L'évaluation du dispositif : la force des nombres .....	1091
2) Un dispositif plus « pénétrant » .....	1094
3) La définition pragmatique des rôles administratifs .....	1097
C) Conférence citoyenne : l'exemple à (faire) suivre.....	1101
1) Contexte d'implantation.....	1101
2) Choix d'expertise et tirage au sort.....	1103
3) Résultat et sens de la démarche.....	1105
Index des Tableaux.....	1109
Annexe 2 : Questionnaire adressé aux conseils régionaux (enquête ARF).....	1111
Annexe 3 : Restitution des résultats d'enquêtes .....	1115
Annexe 4 : Les variétés de participation .....	1121
Annexe 5 : Liste des dispositifs participatifs étudiés .....	1130
Annexe 6 : Grilles d'entretien .....	1132
Annexe 7 : Les organigrammes des quatre conseils régionaux.....	1135
Annexe 8 : Les découpages territoriaux des dispositifs participatifs régionaux.....	1140
Annexe 9 : Le schéma global de la démocratie participative en Rhône-Alpes (2006).....	1146
Annexe 10 : Le déroulé des expériences de mini-publics délibératifs .....	1147

Annexe 12 : Retranscription des portraits de participants diffusés par les conseils régionaux .....1171

Annexe 13 : Comparatif des Budgets Participatifs des Lycées des régions Basse-Normandie et Lorraine (selon la grille d'Archon Fung) .....1178